



**Beaucoup de plans pour rien. Intérêt d'une planification  
intercommunale en contexte inter-territorial : exemple  
de la Communauté de Communes  
Castelnaudary-Lauragais Audois (CCCLA)**

Maxime Calais

► **To cite this version:**

Maxime Calais. Beaucoup de plans pour rien. Intérêt d'une planification intercommunale en contexte inter-territorial : exemple de la Communauté de Communes Castelnaudary-Lauragais Audois (CCCLA). Sciences de l'Homme et Société. 2015. dumas-01238801

**HAL Id: dumas-01238801**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01238801>**

Submitted on 7 Dec 2015

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# BEAUCOUP DE PLANS POUR RIEN



## INTÉRÊT D'UNE PLANIFICATION INTERCOMMUNALE EN CONTEXTE INTERTERRITORIAL



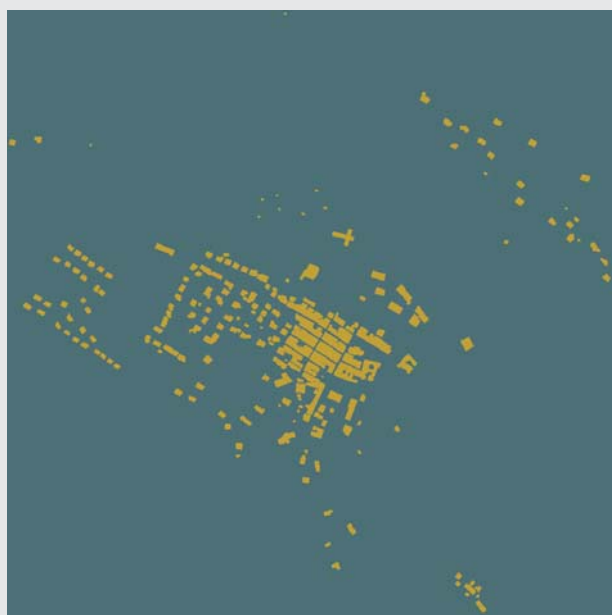
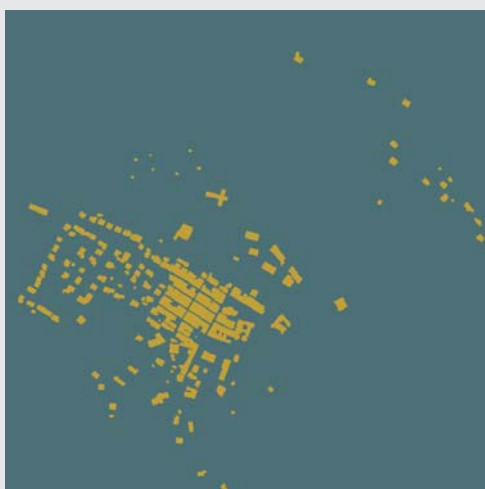
EXEMPLE  
DE LA COMMUNAUTE  
DE COMMUNES  
CASTELNAUDARY-  
LAURAGAIS AUDOIS  
[CCCLA]

Auteur : Maxime Calais

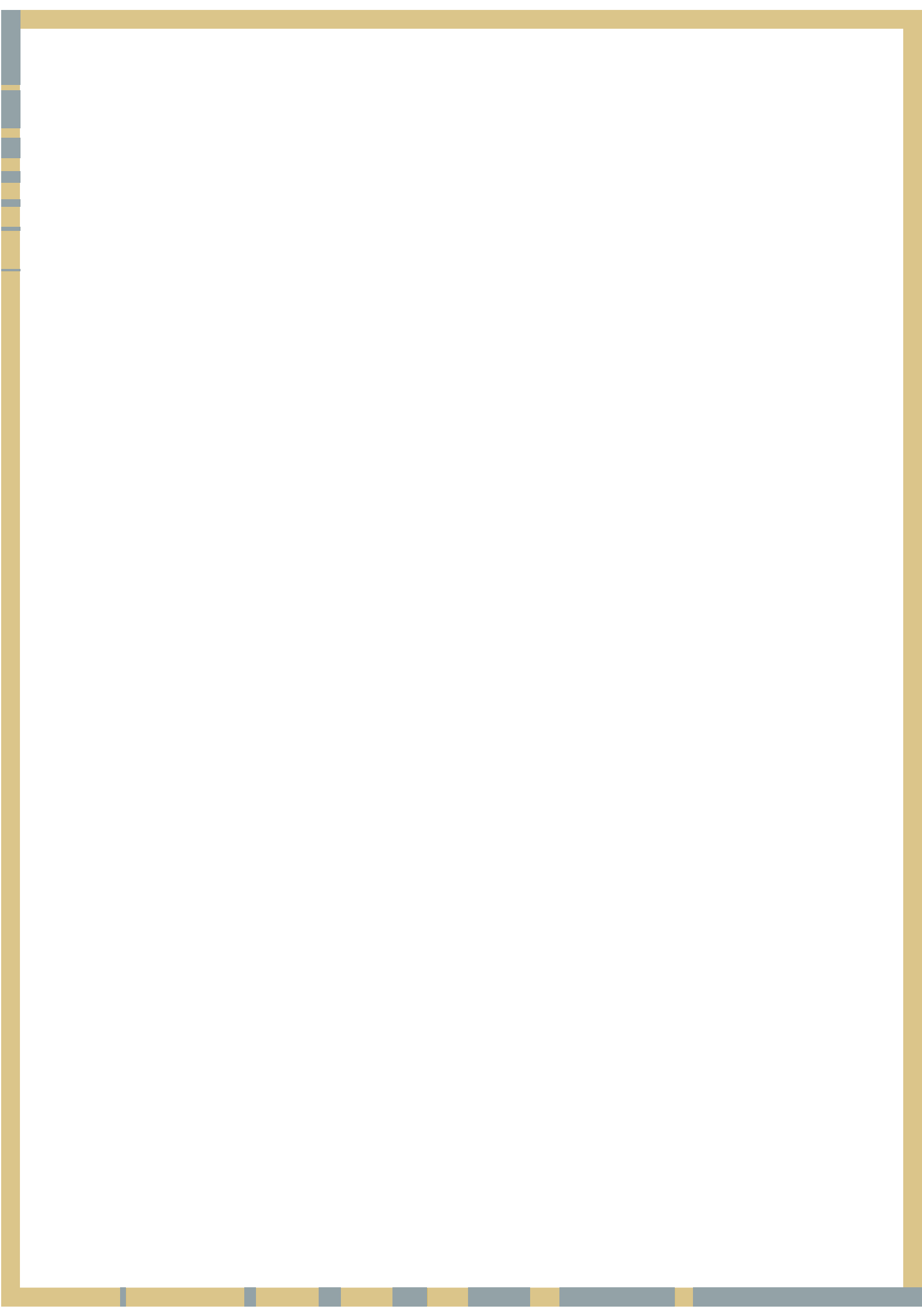
Tuteur : Samuel Martin

-  
Projet de fin d'études  
Master Urbanisme et Projet  
Urbain  
Formation continue

-  
Université Pierre  
Mendès France - Institut  
d'Urbanisme de Grenoble



Juillet 2015



# NOTICE ANALYTIQUE

NOM ET PRENOM DE L'AUTEUR :

CALAIS Maxime

TITRE DU PROJET DE FIN D'ETUDES :

Beaucoup de plans pour rien.

*Intérêt d'une planification intercommunale en contexte inter-territorial.*

*Exemple de la Communauté de Communes Castelnaudary-Lauragais Audois (CCCLA)*

DATE DE SOUTENANCE :

9 juillet 2015

ORGANISME D'AFFILIATION :

Institut d'Urbanisme de Grenoble - Université Pierre Mendès France

Formation continue

DIRECTEUR DU PROJET DE FIN D'ETUDES :

Samuel MARTIN

COLLATION :

- Nombre de pages : 92
- Nombre d'annexes : 0
- Nombre de références bibliographiques : 22

MOTS-CLES ANALYTIQUES (ENTRE 5 ET 10) :

Planification/Interterritoire/Périurbain/SCOT/PLU intercommunal

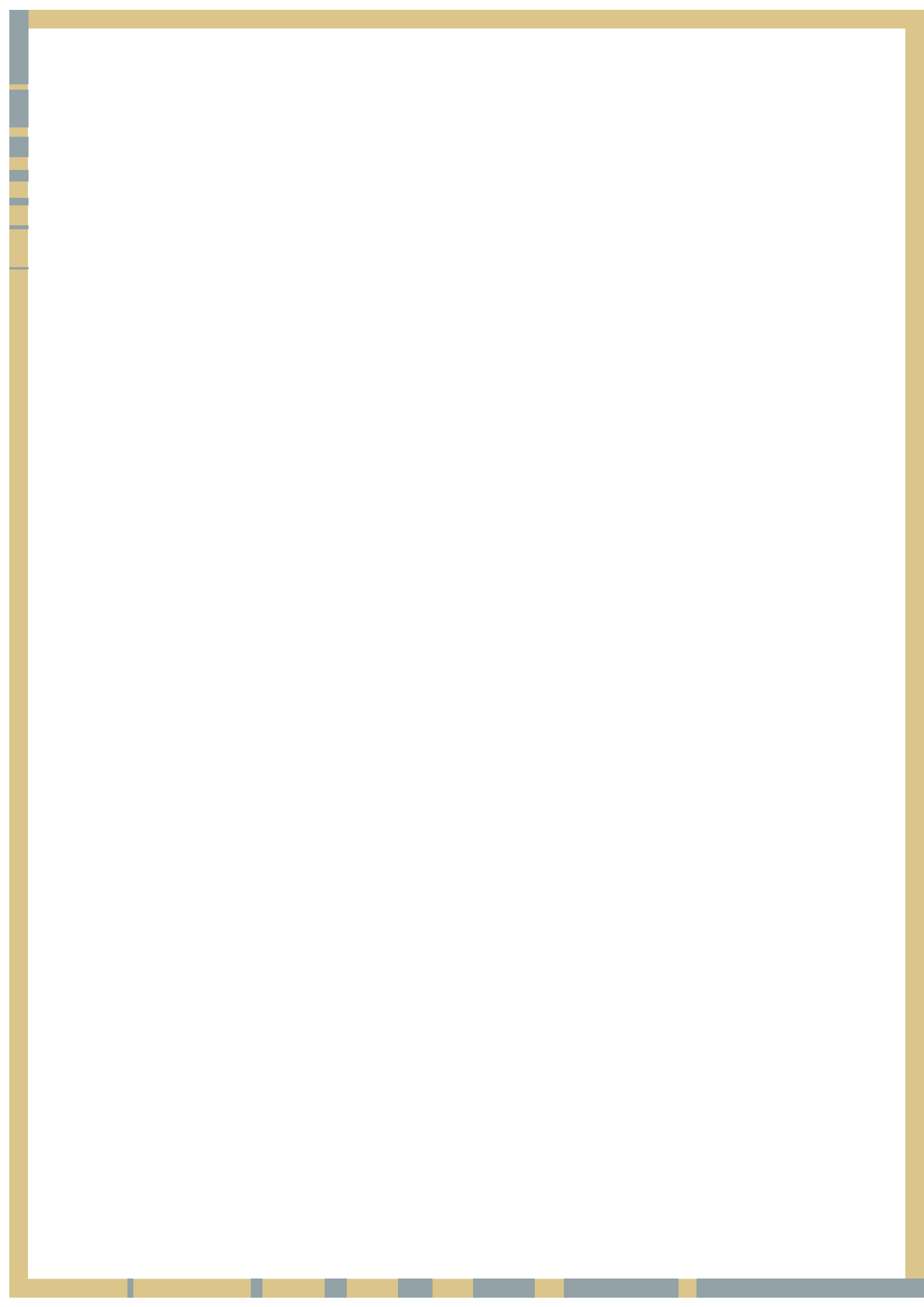
MOTS-CLES GEOGRAPHIQUES :

Toulouse/Lauragais/Castelnaudary

RESUME EN FRANÇAIS ET EN ANGLAIS

La Communauté de Communes Castelnaudary-Lauragais Audois peut être considérée comme un territoire périurbain. On peut ainsi lui appliquer les réflexions concernant la notion d'interterritoire et tenter de regarder cet espace sous un regard moins honteux et tourné vers un autre urbanisme, en rupture partielle avec les dogmes actuels (lutte contre l'étalement, densité). Les documents d'urbanisme existants (SCOT ou PLU) ne semblent pas adaptés à la prise en compte du caractère interterritorial de la CCCLA. Un PLU intercommunal pourrait permettre de répondre aux enjeux du territoire et impulser une nouvelle dynamique de planification à la CCCLA.

*The Castelnaudary-Lauragais Audois association of local authorities can be considered as an peri-urban territory. Consequently, thoughts about the notion of «interterritory» can be applied to it and it can be seen under a look less shameful and turned to another town planning, in partial break with the current dogmae (struggle against spreading, urban density). The existing documents of town planning (SCOT or PLU) do not appear adapted to the consideration of the interterritorial character of the CCCLA. A joint PLU on the CCCLA could allow to answer the stakes of the territory and impulse a new planning dynamics to the CCCLA.*

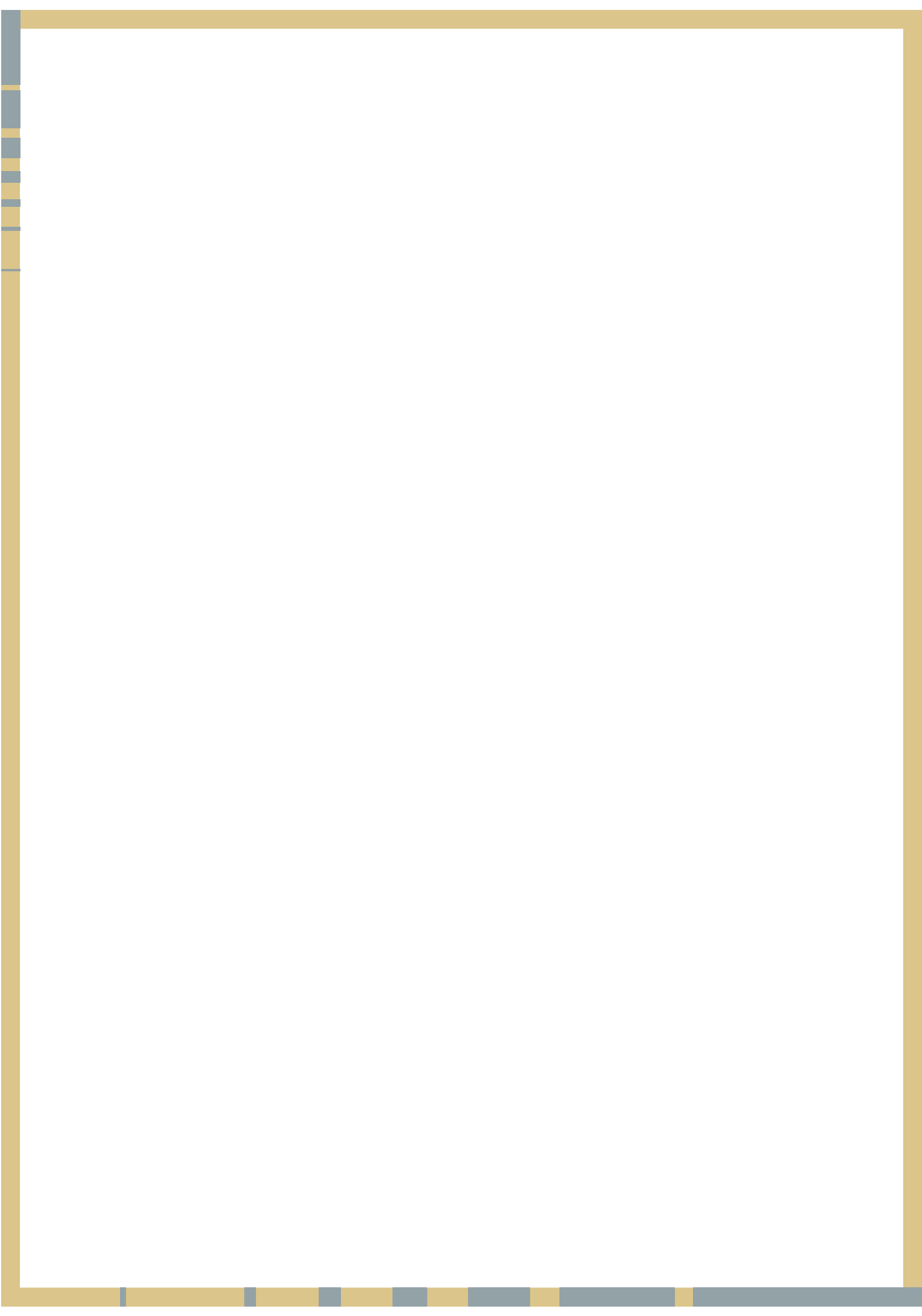


## REMERCIEMENTS

Un immense merci à ma moitié, qui a supporté mes absences mensuelles et mon retour en «étudiante»; ça n'a pas toujours été facile mais on l'a fait.

Merci aussi à mes 3 gamins, énervants et fascinants, fatigants mais stimulants, qui sont un peu à l'origine de ma volonté de reprendre des études.

Merci à mon tuteur, Samuel Martin, cadreur discret et efficace, qui a mis le recul nécessaire à une réflexion qui, je l'espère, portera ses fruits.



# SOMMAIRE

## INTRODUCTION

### UN AUTRE REGARD SUR LE PERIURBAIN

- Quelques points de vue actuels sur le périurbain
- Inter-territoire et tiers espace, des notions pour la reconnaissance du périurbain
- Périurbanisation et planification par le bas

### LA CCCLA EST-ELLE UN TERRITOIRE PERIURBAIN ?

- La CCCLA, présentation rapide
- L'inexorable expansion toulousaine
- Caractérisation périurbaine de la CCCLA
- La CCCLA peut finalement être considérée comme un territoire périurbain

### UN SCOT PERIURBAIN : LE SCOT LAURAGAIS

- Présentation générale et diagnostic
- Une stratégie claire mais classique et défensive
- Au final, une périurbanité pas vraiment assumée
- Des évolutions récentes un peu inquiétantes

### CCCLA, UNE PLANIFICATION A METTRE A PLAT

- Une planification hétéroclite
- Le PLU de Salles-sur-l'Hers
- Le PLU de Villeneuve-la-Comptal
- Le PLU de Labecede-Lauragais
- Des documents d'urbanisme trop disparates et peu efficaces

### INTERET DU PLU INTERCOMMUNAL SUR LA CCCLA

- La coopération pour faire de la planification en contexte interterritorial
- Le PLU intercommunal comme réponse potentielle

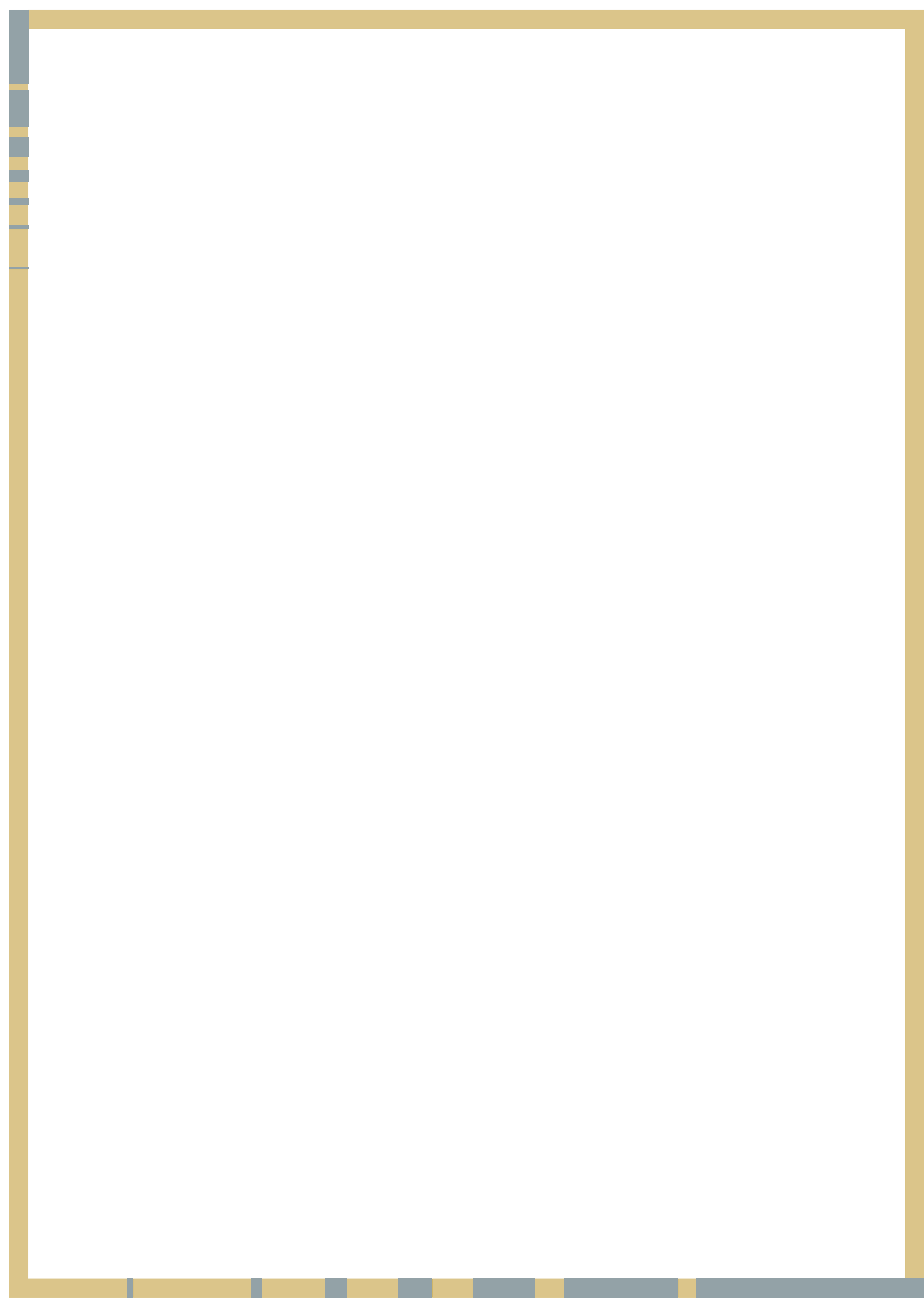
## CONCLUSION

## BIBLIOGRAPHIE

## TABLE DES ILLUSTRATIONS

## TABLE DES MATIÈRES





## INTRODUCTION

Suis-je ou non périurbain ? Difficile de se dire qu'on habite finalement dans du périurbain quand on vit à une cinquantaine de kilomètres de Toulouse et qu'on a choisi le lieu pour son côté rural... Mais le questionnement de son propre mode de vie montre finalement qu'on a fait comme tout le monde : pour des questions principalement financières, on a opté pour un village pas trop loin de la grande ville pour pouvoir bénéficier de ses avantages tout en se donnant un cadre de vie plus propice à la vie de famille... Le rural pour la vue quotidienne, l'urbain pour la vie de tous les jours, en somme. Ce choix est rapidement rattrapé par le réel avec les problèmes de transports, de services disponibles et les évolutions du territoire qui accueillent de ci de là des lotissements, des zones commerciales, nouveautés qui n'étaient pas vraiment des événements souhaités à la base. De ce questionnement personnel est venue l'envie de se questionner sur l'évolution du territoire.

Si la prévision des évolutions du territoire s'est toujours faite en fonction de lois forcément évolutives, le contexte législatif actuel semble particulièrement mouvant concernant la planification (Grenelle II de 2010 puis loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové –ALUR – en 2014), avec des allers-retours parfois contradictoires et un rythme de modification peu compatibles avec les délais d'élaboration des différents documents par les collectivités (le SCOT Lauragais a ainsi été volontairement rédigé seulement en fonction des lois Grenelle II, en sachant qu'une révision serait nécessaire par la suite). Ce contexte législatif se combine à des restrictions budgétaires importantes (diminution de la Dotation Globale de Fonctionnement) et la planification de l'aménagement des territoires doit finalement faire mieux avec moins. En effet, les territoires se doivent aussi de répondre à des préoccupations nationales supérieures : densification et surtout limitation de l'étalement urbain, en lien avec les questions environnementales (réduction des gaz à effet de serre par exemple), sont ainsi des objectifs puissants pour les documents de planification, SCOT et PLU en tête. Les orientations nationales vers des documents plus intégrés (SCOT) et plus étendus (PLU intercommunaux) font également partie des évolutions à attendre. Sans compter les évolutions concernant le découpage territorial (fusion des régions) et la disparition progressive des départements...

Dans ces différentes perspectives, la Communauté de Communes Castelnaudary-Lauragais Audois (CCCLA) n'est pas en reste. Un agrandissement récent (fusion de 4 communautés de communes en janvier 2013 portant le territoire à 43 communes) ainsi que les récentes élections municipales (avec l'apparition, inédite, de listes « d'opposition » sur, au moins en partie, des questions de découpage territorial) ont montré l'actualité de ces questions de planification. La mise en compatibilité des

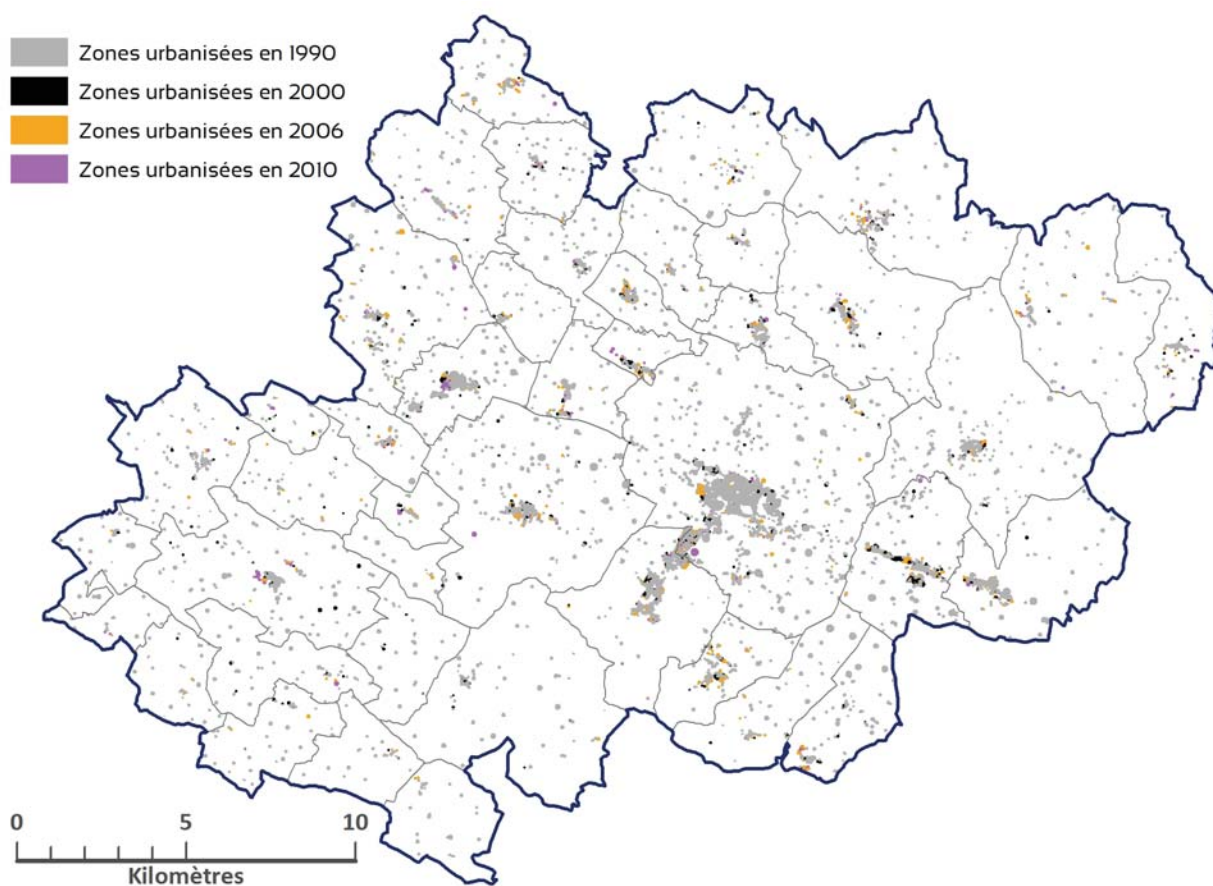
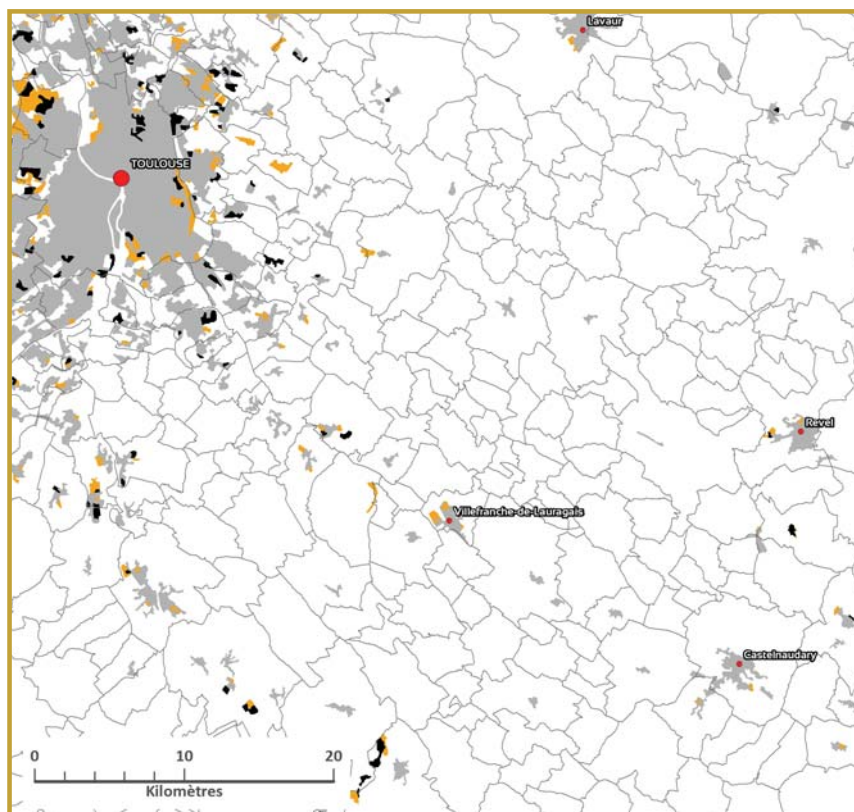
deux documents principaux, SCOT et PLU, ajoutée au désengagement de l'Etat sur l'instruction des autorisations d'urbanisme font que les collectivités, communes ou communautés de communes, sont sur tous les fronts et doivent se projeter à long terme, avec plus ou moins de moyens.

Le positionnement du territoire, à la limite du Languedoc-Roussillon à une cinquantaine de kilomètres au sud-est de Toulouse, sur l'axe historique du sillon audois (Canal du Midi, A61) est également un enjeu à l'heure des métropoles et du dialogue métropolitain (l'aire de ce dialogue métropolitain autour de Toulouse va jusqu'à Carcassonne et englobe donc la CCCLA). D'autant que Toulouse connaît depuis les années 90 une forte progression spatiale, et ce malgré les incantations répétées sur la limitation nécessaire de l'étalement urbain.

Face à ces problématiques, le présent dossier se veut un élément de réflexion plus spécifique sur la planification de l'aménagement menée sur la CCCLA. Il se penchera en premier lieu sur la thématique du périurbain et sur ce qu'elle implique, sous un regard plus bienveillant que celui sous lequel il apparaît généralement, notamment dans les textes législatifs, en remarquant que ce regard « étatique », inchangé depuis près de quarante ans, fait surtout la preuve de son inefficacité face à ce qu'il veut combattre. Ce cadre théorique permettra aussi de poser la question du bien-fondé de ce combat et de la possibilité de réfléchir autrement sur ce périurbain. La description du territoire montrera en suivant pourquoi on peut considérer la CCCLA comme un territoire périurbain. En matière de planification, le SCOT opposable au territoire de la CCCLA (SCOT Lauragais) sera analysé pour évaluer la pertinence et l'efficacité du document supérieur aux PLU mis en place sur le territoire. Cette analyse se poursuivra par celles de documents d'urbanisme communaux, très sélective du fait d'une part, de leur disponibilité très inégale (peu de documents numérisés) et d'autre part, de leur nombre important (43 documents d'urbanisme en cours). Seules les questions de la planification et des implications sur l'évolution du territoire ont été questionnées dans ce dossier. Mais ce questionnement devrait logiquement être mis en relation avec d'autres enjeux plus globaux et dépassant les frontières du territoire : positionnement du territoire, interactions avec les territoires limitrophes, nécessité d'un projet commun... Le territoire de la CCCLA n'en serait que mieux préparé à discuter avec d'autres collectivités, parfois mieux armées sur ces enjeux, afin de sortir d'une attitude « défensive » peu efficace pour anticiper certaines mutations inévitables (diminution de l'agriculture et urbanisation des modes de vie) et pourquoi pas contrecarrer d'autres évolutions encore peu marquées (étalement peu qualitatif des bourgs par exemple).

Cette analyse, plutôt critique et à charge, mise en perspective avec le contexte territorial (périurbain, proximité toulousaine), voudrait finalement convaincre les collectivités que les stratégies utilisées jusqu'alors n'ont pas permis ce qu'elles souhaitaient mettre en place : que ce soit en négatif (« interdictions ») ou en positif (préconisations), les évolutions souhaitées par les PLU ou le SCOT ne sont que rarement suivies des faits. C'est finalement un argument très pragmatique qui doit être mis en avant : les documents d'urbanisme actuels ne sont que des documents administratifs et pas des documents de projet qui permettrait par exemple de réellement « préserver le cadre de vie » comme ils le stipulent tous, avec tous le même effet... Cette réflexion voudrait aussi signaler qu'il est peut-être temps de changer d'angle de vue sur le territoire, pour ne plus le considérer comme un territoire rural face à un territoire métropolitain en expansion mais comme un véritable territoire périurbain, avec ses faiblesses, mais aussi ses atouts, à chercher par exemple du côté de la mise en valeur d'une économie résidentielle bien marquée.





01 // Artificialisation des sols au sud-est de Toulouse (entre 1990 et 2006) et sur la CCCLA entre 1990 et 2010  
On perçoit l'extension du front pionnier périurbain à des communes plus lointaines et plus nombreuses.

# UN AUTRE REGARD SUR LE PERIURBAIN

Les critiques classiques faites au périurbain sont nombreuses et les ouvrages qui traitent du sujet les citent très souvent mais le recensement de ces critiques n'est pas le sujet de ce dossier. La reprise de quelques-unes de ces critiques permettra toutefois d'ouvrir sur deux manières de dépasser ces critiques peu constructives. On verra d'une part qu'il est nécessaire de revoir la considération que l'on a du périurbain via par exemple, le concept de tiers-espace, plus « positif » que le simple terme de périurbanisation, et d'autre part comment le périurbain pourrait être le territoire d'une autre manière de faire de l'urbanisme, en partant des désirs de ses habitants. Les deux concepts, théoriques, mais étayés, se rejoignent sur le fait qu'ils dépassent les problèmes visibles des territoires périurbains pour y voir des opportunités d'évolution et de renouvellement des politiques, en lien avec les enjeux actuels d'environnement, de mobilité, d'accessibilité, sans pour autant masquer les enjeux et fragilités du territoire.

## 1. QUELQUES POINTS DE VUE ACTUELS SUR LE PERIURBAIN

Pour l'INSEE, « les communes périurbaines sont les communes des couronnes périurbaines et les communes multipolarisées »<sup>1</sup>.

Plus généralement, le terme « périurbain » est communément utilisé pour caractériser ces espaces en dehors des villes, pas trop loin mais pas urbain non plus, avec un cortège de représentations plutôt négatives associées. Il est utile de revenir un peu sur ce terme et de le préciser, pour le dépasser et tenter d'en faire un atout plus qu'un handicap pour un territoire qui serait qualifié de périurbain. On s'en tiendra à des définitions les plus récentes possibles sans tenir compte de celles, plus anciennes, qui caractérisaient un phénomène émergent à l'époque (comme l'ouvrage très souvent cité de G. Bauer et J.M. Roux, *La rurbanisation ou la ville éparpillée*, 1976).

Périurbanisation, suburbanisation, rurbanisation... Sans rentrer dans des détails inutiles pour cette étude, plusieurs éléments caractérisent souvent le terme. D'un point de vue spatial, on est proche d'une ville sans être en banlieue. Les nuances se font sur la continuité ou non de ces espaces avec la ville et le rapport avec l'espace rural : étalement (sprawl), émiettement, dilution, etc. D'un point de vue fonctionnel, ce sont des espaces essentiellement résidentiels. La forme est souvent celle de l'habitat individuel, du lotissement, du pavillon.

Si ces définitions varient, les origines du phénomène sont plutôt partagées. Pierre Merlin rappelle que « la rurbanisation s'est développée à partir du désir d'une partie des citoyens le plus souvent recrutés dans les classes moyennes, d'un cadre de vie rural. Le faible coût des terrains, les modes de financement (...) favorisent l'accession à la propriété dans le cadre de telles opérations. Ce mode d'urbanisation, qui a pris une grande intensité en France depuis 1970 environ, est très lié au développement de l'automobile »<sup>2</sup>. Croissance de la population, développement de la classe moyenne, massification de l'automobile, accessibilité du logement et des parcelles sont donc les principaux facteurs d'apparition d'un phénomène qui s'est depuis, et ce malgré les critiques, reproches, jugements négatifs, largement entretenus jusqu'à aujourd'hui.

1 > <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/commune-periurbaine.htm>, consulté le 30/05/2015

2 > P. Merlin et F. Choay, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, 2ème édition, p794





02 // Exemples de formes périurbaines sur la CCCLA

La définition du phénomène est en fait très liée à sa mesure et sa visualisation sur carte. Certaines études de l'INSEE l'abordent selon 3 composantes :

- « *croissance démographique des couronnes périurbaines, dans leur définition de 1999* ;
- *évolution de la distance à parcourir pour passer du centre des pôles urbains à la limite de « la ville », au sens large, c'est-à-dire incluant la zone périurbaine, où les densités sont intermédiaires entre celles de la ville agglomérée et celles du rural* ;
- *évolution de l'artificialisation du sol dans les couronnes périurbaines* »<sup>3</sup>.

En retraçant l'historique « classique » d'un village périurbain, Eric Charmes<sup>4</sup> indique vers quoi pourrait aller la CCCLA. D'abord (années 50), le village est confronté à l'exode rural et perd des habitants. Ce phénomène s'inverse à partir des années 60 avec la croissance d'une ville proche, qui nécessite des logements et le regard bienveillant des élus ruraux qui voient arriver cette population nouvelle, qui redynamise le village. La croissance spatiale peut prendre des formes variées mais elle se traduit généralement par de nombreuses maisons individuelles, autour du cœur de village et le long des routes. Les conséquences de ces arrivées ne sont pas négligeables : rajeunissement du village, changement de population active, nécessité de nouveaux équipements... Cette étape conduit à plus ou moins long terme à la quête d'un équilibre entre le caractère rural du village et son nouveau statut, qui a demandé et demande encore des évolutions pour rendre viables les investissements récents (écoles notamment). L'intérêt de certains propriétaires pour la rente foncière peut également pousser à continuer le développement. La CCCLA en est sans doute là, à se demander comment concilier les deux aspects : attirer des habitants tout en préservant le caractère rural des lieux (le SCOT Lauragais est clairement dans cette interrogation, Cf. partie sur le SCOT Lauragais). Le choix est important car au bout d'un temps, la volonté d'urbaniser est bloquée par les élus (souvent quand les conseils municipaux ont « basculé » aux mains des nouveaux habitants...), qui souhaitent clairement conserver l'aspect rural de la commune, à tel point qu'une majorité des terres (plus de 75 %) est zonée comme agricole ou naturelle, avec des zonages interdisant de toucher à ces zones naturelles ou agricoles. Est ainsi maintenue autour des villages une véritable ceinture verte. Elle conduit aussi à reporter la périurbanisation sur des communes plus lointaines, n'ayant pas encore bloqué leur urbanisation. Le front pionnier de la périurbanisation est ainsi repoussé toujours plus loin (figure 1, p12) et le fait que les communes les plus proches de l'aire urbaine limitent l'urbanisation fait que la périurbanisation s'étale... Comme si la lutte contre l'étalement, quand elle est non concertée entre communes voisines, entraînait au final un étalement urbain, non continu (l'étalement en « saut de grenouille » dont parle Eric Charmes).

Ces évolutions récentes sont largement responsables du flot de critiques qui se déversent sur ces espaces périurbains. Martin Vanier les énumère rapidement pour montrer que ces arguments de la pensée anti-périurbaine sont le signe d'une incompréhension du phénomène et de l'inadaptation des instances territoriales à cette forme moderne d'une dynamique ancestrale entre ville et campagne. Forme qui pervertit ou prolongent, selon M. Vanier, les mouvements de dé-densification, de fuite face à la ville, d'anti-urbain liés aux sociétés industrielles : « *cités-jardins, villes nouvelles contemporaines, citta diffusa, prôné plus récemment en Italie (Secchi, 2006), utopie spatiale de Broadacre City et Franck Lloyd Wright* »<sup>5</sup>. Les espaces périurbains sont ainsi accusés « *de grignoter la campagne et d'épuiser les réserves foncières de demain; d'affaiblir l'agriculture sur ses meilleures terres; de polluer l'environnement local et de contribuer au-delà de leur part au réchauffement climatique et au global change ; de saturer les territoires de circulations quotidiennes ; de segmenter et d'isoler les catégories sociales ; de détenir*

3 > Brigitte Baccaïni et François Sémécurbe, *La croissance périurbaine depuis 45 ans, Extension et densification*. sur le site de l'INSEE ([http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg\\_id=0&id=2520%C2](http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=0&id=2520%C2)) consulté le 30/05/2015

4 > E. Charmes, *La ville émietlée*, pp 18-26

5 > M. Vanier, *Le Pouvoir des territoires*, p42



*le lien social et d'organiser le retranchement égoïste; de concurrencer la vraie ville et de ruiner ses centralités historiques ; de banaliser les paysages et de pervertir, y compris en les singeant, les cultures régionales de l'habitat ; de favoriser la fuite fiscale et le refus de la solidarité ; de morceler le pouvoir de gestion et de planification des régions urbaines ; de se réfugier dans un comportement électoral fantasmatique et inquiétant : le vote FN »<sup>6</sup>. Tous les maux de la société en somme...*

Le territoire de la CCCLA témoigne très clairement de ces évolutions, au moins au niveau de la forme urbaine (figure 2, p14).

Martin Vanier se demande du coup si ces espaces périurbains sont des espaces non voulus créés par une suite de négligences, de planification notamment ou s'ils correspondent réellement à un souhait d'une grande partie de la population, à l'encontre des doctrines urbaines dominantes de ville compacte, dense, etc... Les espaces périurbains sont-ils entre les deux des espaces construits sans pensée globale par des individus consuméristes ou une nouvelle forme d'urbanisation encore en gestation, mais vouée à s'étendre malgré ses imperfections... ?

Face à ce phénomène de périurbanisation, les politiques d'aménagement du territoire ont eu, après une période d'indifférence, une posture défensive voire répressive depuis les années 2000. La loi SRU puis les deux Grenelle de l'Environnement ont pour objectif de lutter contre l'étalement urbain.

Cette lutte est reprise dans la loi ALUR. Le Ministère du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité est clair à ce sujet dans une note intitulée « Lutte contre l'étalement urbain (7 mai 2014) »<sup>7</sup>. *« Cette périurbanisation aboutit à un allongement des déplacements au quotidien, à une hausse des émissions de gaz à effet de serre, à une diminution et un mitage des espaces naturels et agricoles et à l'irréversibilité quasi systématique de l'imperméabilisation des sols. La loi Alur renforce tout d'abord les obligations des schémas de cohérence territoriale (SCoT) et des plans locaux d'urbanisme (PLU) en matière d'analyse de la consommation d'espaces naturels ou agricoles et prévoit également que les SCoT et les PLU devront intégrer une analyse des capacités de densification dans leur rapport de présentation »*. Les pistes évoquées sont souvent une réglementation plus forte face à l'habitat pavillonnaire (à l'échelle locale, via la planification et la limitation des zones « à urbaniser ») et une action sur le marché immobilier et le foncier (échelle nationale).

Mais pour Eric Charmes, paradoxalement, ce « discours environnementaliste favorise au moins autant l'étalement urbain qu'il ne le contrecarre »<sup>8</sup> : c'est la « croissance par saut de grenouille (leap frog development) »<sup>9</sup>. En bloquant l'urbanisation dans certaines communes, celle-ci se reporte sur des communes plus lointaines...

Cette lutte récente et presque acharnée contre l'étalement urbain et indirectement le périurbain montre surtout que le phénomène résiste, malgré les différentes approches dont il a fait l'objet au fil du temps au fur et à mesure qu'il se développait. *« L'accent a d'abord été mis sur le processus de mitage de l'espace rural par la diffusion urbaine (rurbanisation), puis sur celui de report de l'urbanisation dans les communes rurales de plus en plus éloignées des noyaux urbains (ex-, voire contreurbanisation), puis sur celui d'étalement et de densification par couronnes successives en grande périphérie (suburbanisation), puis sur celui de comblement interstitiel à partir des pôles métropolitains et au long des couloirs et axes de circulation (métapolisation), et dernièrement, comme pour se donner l'espoir de clore cette liste, sur le ralentissement et la fin prochaine du phénomène général de périurbanisation »*<sup>10</sup>.

6 > Ibid, p39

7 > <http://www.territoires.gouv.fr/lutte-contre-l-etatement-urbain>, consulté le 30/05/2015

8 > E. Charmes, *op. cit.*, p34

9 > Ibid, p18

10 > M. Vanier, *op. cit.*, p43

Les évolutions à long terme sont difficiles à cerner. Les deux extrêmes sont d'une part une intensification de la périurbanisation, d'une extension continue de la ville malgré les discours qui orientent vers le deuxième extrême, celui d'une diminution du phénomène de périurbanisation, avec les velléités actuelles de ville compacte. Entre les deux, tout ou presque est possible : une idyllique intégration des espaces périurbains par la ville dans une gestion respectant les deux « parties » ; une autonomisation des espaces périurbains (« périruralisation ») ou une transformation forte de ces espaces périurbains en lien avec le développement des réseaux. Eric Charmes rappelle également plusieurs scénarii d'évolutions du milieu rural, autour des mêmes enjeux : extension du phénomène, densification, métropolisation, réseaux... Il en tire trois principales conclusions : le périurbain restera le périurbain (et ne deviendra pas urbain), l'extension devrait continuer à plus ou moins grande échelle même si des freins existent. En effet, la perte d'attrait du périurbain d'un point de vue sociologique (retour en ville), la hausse des coûts de mobilité (crise énergétique, etc.) et la prise en compte environnementale des impacts de la ville peu dense sont des arguments montants qui freinent l'extension périurbaine. Qu'on le considère acceptable ou non, l'espace périurbain est un espace fragile.

Dans tous les cas, si on fait le constat que 40 ans d'action sur le périurbain n'ont eu aucun effet réel, hormis peut-être celui de limiter sa diffusion, deux attitudes peuvent être adoptées : soit continuer dans le même raisonnement, changer les termes et appliquer les mêmes « solutions » ; soit changer son regard et sa manière d'appréhender le phénomène. Jean-Marc Offner directeur général de l'A'Urba (Agence d'urbanisme Bordeaux métropole Aquitaine) fait le même constat : « *Le périurbain, espace de vie d'un tiers des Français, appartient aux terra incognita urbanistiques. Le dogme technico-politique veut qu'il faille lutter contre l'étalement urbain, et ce depuis... quarante ans. Or l'étalement est désormais bien là. Il faut donc changer d'ambition : considérer le périurbain comme espace de projets légitime, au même titre que les centres-villes et les grands ensembles, pour promouvoir des agencements et des fonctionnements de ces territoires diffus plus vertueux, au plan social et environnemental* »<sup>11</sup>. Cette posture considère donc qu'il vaut mieux accompagner un phénomène qui semble inéluctable pour essayer d'en faire un espace à part entière, où des projets peuvent être développés, signe de reconnaissance de l'existence de ces territoires.

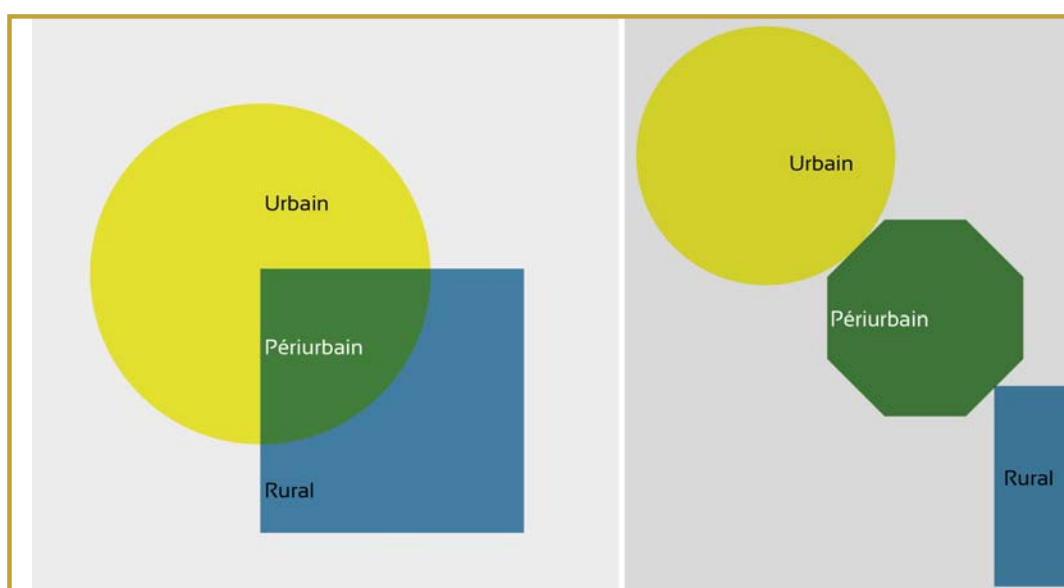
Le fait qu'il soit difficile de définir et localiser précisément le phénomène n'est-il pas le signe qu'il ne peut rentrer dans aucune des cases actuelles, ni ville, ni campagne ? C'est le sens de la notion d'interterritoire et de tiers-espace développé et appliqué au périurbain par Martin Vanier. Ce dernier, comme Eric Charmes, constate que les institutions ne sont pas dessinées pour gouverner les espaces périurbains dont l'horizon est métropolitain. Les découpages des SCOT sont à ce propos éloquentes puisqu'ils ne correspondent pas du tout au découpage des aires urbaines et que le périurbain est largement découpé en plusieurs SCOT, qui intègrent des espaces urbains et ruraux (Cf. infra sur la gouvernance).

Pour contrebalancer les différentes accusations faites au périurbain, il semble intéressant de parler de la notion d'inter-territoire de M. Vanier pour montrer que le périurbain (tel qu'il existe, on le verra dans la partie suivante, sur la CCCLA) peut générer un véritable espace, un territoire à part entière, plutôt qu'un territoire « bâtard » n'existant que dans la négation de l'urbain ou du rural.

<sup>11</sup> > Jean-Marc Offner, La pensée urbaine en panne, [http://www.lesechos.fr/11/08/2014/LesEchos/21747-036-ECH\\_la-pensee-urbaine-en-panne.htm#QdSZy2X7XxR5ZFAD.99](http://www.lesechos.fr/11/08/2014/LesEchos/21747-036-ECH_la-pensee-urbaine-en-panne.htm#QdSZy2X7XxR5ZFAD.99), article du 11/08/2014 consulté le 30/05/2015

## 2. INTERTERRITOIRE ET TIERS ESPACE, DES NOTIONS POUR LA RECONNAISSANCE DU PERIURBAIN

Pour M. Vanier, un interterritoire est un territoire de l'entre, un intermédiaire mais dont se dégage des caractéristiques propres : centration, combinaison, connexions. Ainsi, cet inter-territoire permet de démultiplier les accès à d'autres territoires, du fait de la situation même de ce territoire. Comme les écotones (zone de transition écologique entre deux écosystèmes) en écologie, l'inter-territoire se place entre deux milieux, existe par la présence de ces deux milieux mais n'est pas un mélange de ces deux milieux, c'est un milieu à part entière (figure 3). Cette notion d'interterritoire et d'écotone pourrait être appliquée au périurbain et est, pour M Vanier, une problématique liée à « *la reconnaissance urgente de la diversification sociale de nos rapports à l'espace* »<sup>12</sup>. Elle permet notamment de dépasser la vieille dichotomie ville/campagne, autour de laquelle semblent construites les institutions de gestion de l'espace.



O3 // Le périurbain doit être considéré comme un espace à part entière

Il va plus loin en proposant de considérer le périurbain comme un « tiers-espace », qui est un appel à reconsidérer ce territoire, pour imaginer de nouvelles solutions face aux échecs de l'urbanisme sur ces territoires comme l'habitat, l'espace public ou les espaces commerciaux. Ces nouvelles solutions passeraient par une refonte des outils et fonctionnements de l'urbanisme dans ce tiers-espace. C'est en effet un véritable projet périurbain que demande M Vanier, au lieu d'un fonctionnalisme institutionnel et spatial. Ce projet périurbain doit permettre de réunir les composantes de l'urbanisme, trop séparées selon lui : « à l'ingénierie urbaine (les agences d'urbanisme publiques ou privées, les services de l'État naguère, éventuellement les SEM) la conception des documents d'urbanisme tels que les PLU, le cas échéant plein de vertus ; à la profession privée des promoteurs-bâisseurs, et aux particuliers, la production de logements, y compris parfois sous les formes les plus frustes ; aux collectivités englobantes (intercommunalités, Département, Région) les équipements publics qui justifient l'espace public indispensable à la cohérence de l'ensemble »<sup>13</sup>. Cette réunion doit permettre de se rapprocher du

12 > M. Vanier, *op. cit.*, p32

13 > M. Vanier, *op. cit.*, p57

projet urbain tel que mis en œuvre dans les zones urbaines et sortir du fonctionnalisme résidentiel/commercial/espace public/espaces « libres » qui est malheureusement souvent très visible dans ces espaces périurbains (lotissement, entrées de ville commerciales, etc.).

Par la reconnaissance de l'espace périurbain en tant que véritable territoire et donc support potentiel de projet, la notion de tiers-espace permettrait ainsi de véritablement « faire de l'urbanisme » et de ne pas agir en creux, par à-coups par manque de vision ou de visibilité d'un territoire. Cette reconnaissance du périurbain comme territoire comme espace à part entière pourrait même impliquer une remise en cause des manières de faire de l'urbanisme. Face aux mêmes problèmes, Olivier Piron imagine, sur la base d'une analyse assez sévère de l'urbanisme actuel, un « urbanisme de la vie privée » partant de l'aval (bottom-up) et pas de l'amont (top-down).

### 3. PERIURBANISATION ET PLANIFICATION PAR LE BAS

En effet, pour O. Piron, une idéologie urbaine, basée sur la toute-puissance des valeurs collectives (au détriment des valeurs individuelles), est à l'œuvre et entraîne la détestation de tout ce qui ne va pas dans le sens de l'intérêt général. La maison individuelle en est l'archétype, alors même qu'elle est plébiscitée par la population. Mixité sociale et mixité urbaine font aussi partie des dogmes qui fondent cette idéologie, et ce depuis la loi d'orientation pour la ville de 1990, puis avec la loi SRU. Toujours dans cette dualité bottom-up/top-down, l'auteur en vient ensuite à opposer les individus dont les souhaits ne s'expriment que de manière anarchique à la puissance publique, pour qui toute ville doit forcément être pensée, réfléchie, et notamment par les urbanistes. Il critique ainsi l'urbano-centrisme propre à cette idéologie : les analyses sont uniquement tournées vers les aires urbaines, les unités urbaines, les bassins de vie..., le découpage spatial (« *Au centre, la ville des seigneurs (...)* Tout à côté, voire intégrée, se développe une véritable cour des miracles (...) *Au contact immédiat de la ville des seigneurs se trouvent les manants (...)* Plus loin les ilotes (...) *Enfin les croquants* »<sup>14</sup>), et enfin, les normes, avec un Code de l'Urbanisme toujours plus volumineux, plus complexe (il prône au passage un urbanisme de projet plutôt qu'un urbanisme réglementaire). Il prend ensuite des accents très anti-technocratiques pour conclure que là aussi, l'urbanisme a atteint une limite. Inversant les représentations associées à la ville (mal-logement, transports calamiteux, flambée des prix, émeutes urbaines...), il remarque que l'urbanisme par le haut a fait son temps et qu'il serait temps de raisonner à partir des volontés des habitants, via un « urbanisme résidentiel ».

Son historique de l'habitat et du logement montre paradoxalement que c'est de l'Etat (en haut donc) qu'a été impulsée la dynamique de construction de la maison individuelle, dynamique contre laquelle le même Etat se bat actuellement. O. Piron en vient ensuite à critiquer les choix tombés d'en haut au nom d'un intérêt général (comme celui de la densité) par rapport aux attentes des « gens d'en bas », en remarquant que les demandes individuelles (qui ne sont pas forcément dans le sens de l'intérêt général) se font de plus en plus entendre (NIMBY, débats publics, questions environnementales ponctuelles...). Un des concepts sur lesquels repose l'urbanisme de la vie privée est celui de l'élection de domicile : « *c'est la demande des individus qui pilote les évolutions résidentielles territoriales* »<sup>15</sup>. Cette élection de domicile est liée d'une part à l'économie globale (aménités dont les gens ont besoin) et d'autre part aux mobilités. Sur ce dernier point, Olivier Piron rejoint les concepts de ville émergente, de ville éclatée, où la notion de choix est primordiale, tant que le déplacement est possible. D'où des mobilités nécessaires à court terme (quotidiennes) et à long terme (déménagements).

14 > Olivier Piron, *L'Urbanisme de la vie privée*, pp 27-29

15 > *Ibid*, p52

En reprenant ensuite une série de statistiques, O. Piron fait la démonstration que c'est le choix des résidents qui a contribué au succès de politiques venues d'en haut (et que sans eux, ces politiques seraient restées lettre morte, en dépit des incitations) : ce sont bien l'augmentation de la population, la demande de confort dans les logements (appartements plus grands, moins d'entassement), mais aussi à l'extérieur (paysage, espaces verts, etc.), entre autres, qui ont entraîné l'expansion des villes et l'étalement urbain.

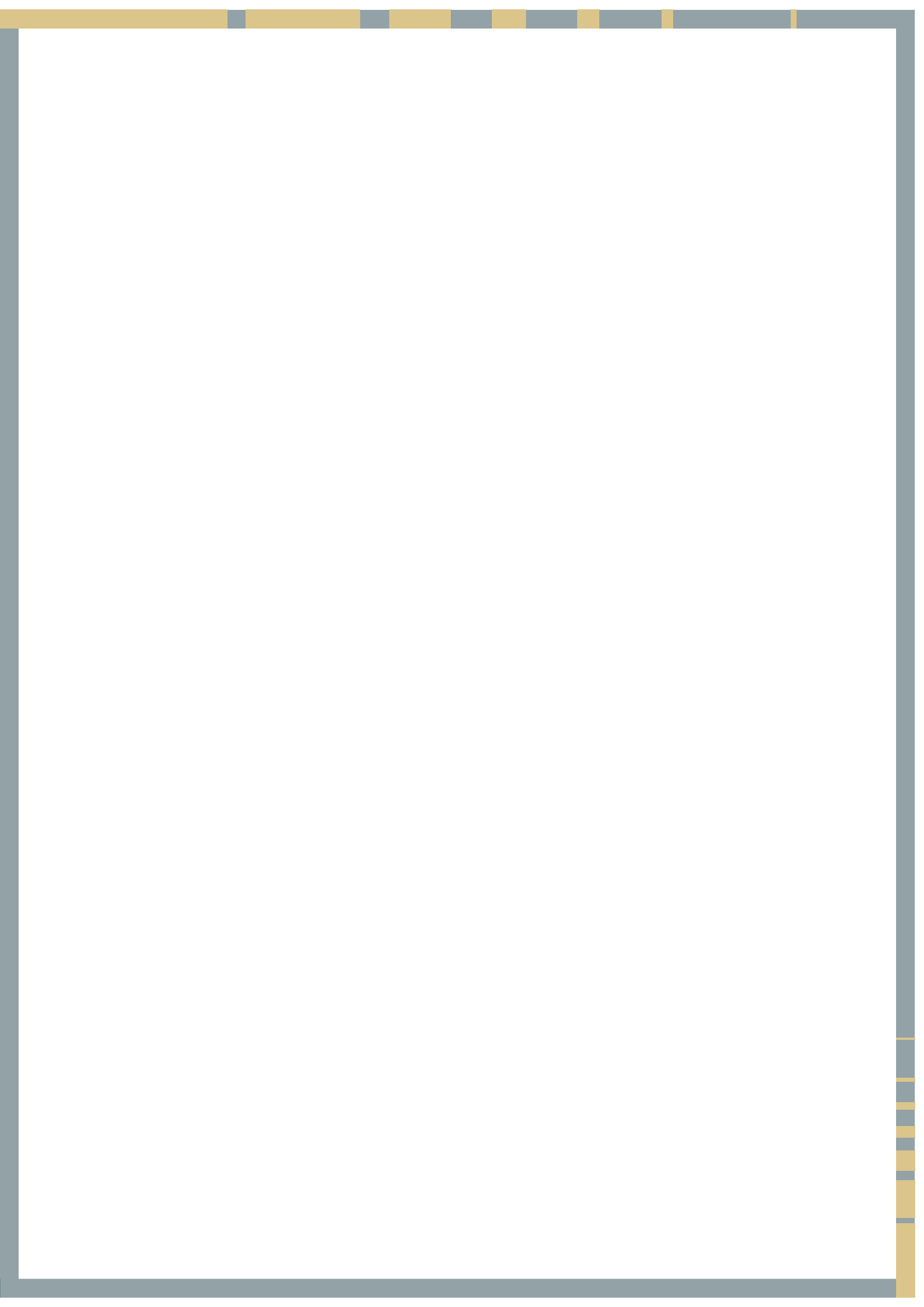
O. Piron montre aussi que le choix du périurbain est également un choix économique pas seulement pour les ménages : pour des communes rurales, voir arriver de nouvelles populations signifient le maintien de services (école, commerces...) et de nouvelles retombées financières. Car, au final, cet étalement urbain si critiqué, pour qui est-il si coûteux...? Idem pour le coût de la construction, bien plus élevé en milieu urbain déjà construit que sur du terrain nu. Idem encore pour la question environnementale : il est bien plus facile et moins onéreux de construire selon des normes environnementales contraignantes (BBC et autres HQE) sur des terrains nus qu'en ville ou en rénovation... Enfin, O. Piron conclut en remarquant qu'en termes d'emplois, avec l'importance de l'économie résidentielle par rapport à l'économie productive, le périurbain devient une composante essentielle de l'économie de l'urbaine dans des rapports de coopération plus que de domination.

Sur la question spécifique de la maison individuelle, l'auteur n'est pas tendre avec ceux (Le Corbusier, les milieux cultivés, et même Bourdieu) qui critiquent la construction de ces maisons type Phoenix alors que les décideurs savent bien qu'une partie de leur électorat y habite... Il reprend une citation de 1966, indiquant que les êtres humains, concernant l'habiter, « *veulent un espace souple appropriable, aussi bien à l'échelle de la vie privée qu'à celle de la vie publique, de l'agglomération et du paysage* »<sup>16</sup>. Il reprend le contenu de cette citation pour montrer qu'un urbanisme de la vie privée est possible. Les parcours résidentiels en fonction de l'âge et de l'activité (enfance, études, travail, retraite...) en sont un bon exemple : on va en gros habiter là où on a besoin d'habiter, en fonction des disponibilités, de ses possibilités, de ses envies... Quant aux enjeux actuels des territoires, O. Piron pense que c'est dans le périurbain que l'avenir de la transition énergétique se jouera : ce sera moins coûteux en termes de transport pour peu que le périurbain se mette à exister par lui-même (en créant des emplois notamment), en termes de constructions (plus simple de construire écologique sur des terrains nus), etc. Cela implique par contre de remettre complètement en cause le dogme de la ville compacte et de recentrer le débat ailleurs, dans le périurbain. Le mal-logement pourrait aussi être traité par le périurbain. Le rôle d'internet est fondamental pour ce périurbain en termes de proximité, de facilitation des relations, du travail...

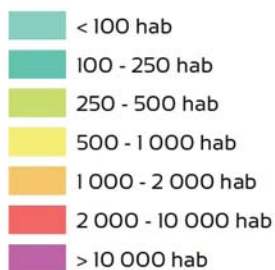
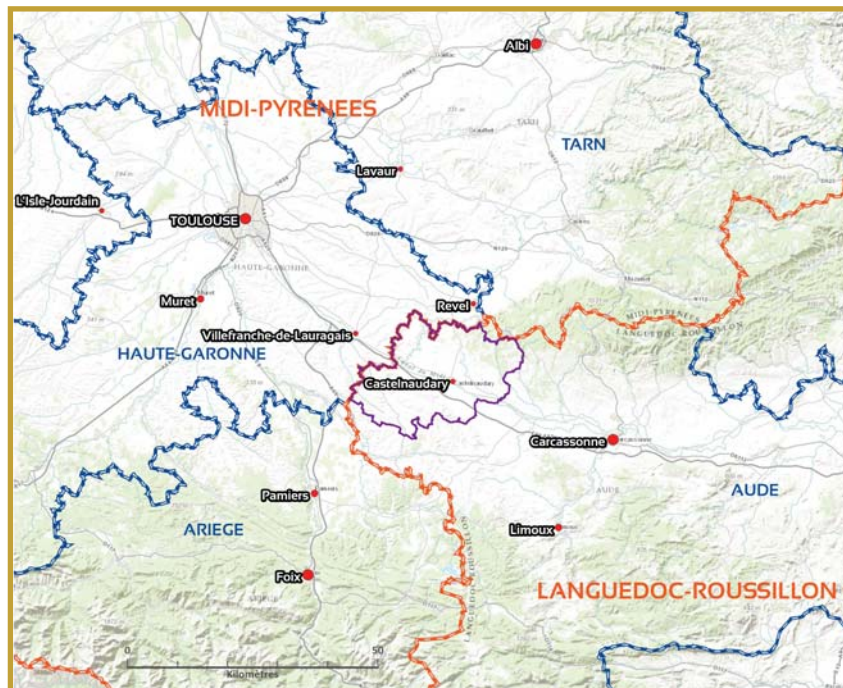
Si le périurbain semble accusé de bon nombre des maux de l'aménagement, on voit surtout que la critique est facile et que 40 ans d'action contre ce phénomène n'ont pas eu les effets escomptés. Mais ces réflexions plus ou moins théoriques montrent que le périurbain a toujours été vu « de travers » et qu'une pensée dominante, même en partie fondée, a empêché d'autres points de vue d'émerger, paralysant ces territoires dans une attitude très défensive. Elles questionnent aussi la manière de faire de l'urbanisme, comme le fait O. Piron : « *plutôt que prôner une subordination des demandes des personnes aux énoncés amont de l'idéologie urbaine, l'urbanisme visera l'intégration des désirs et besoins personnels dans les valeurs et fonctions collectives* ».<sup>17</sup> C'est en tentant d'adopter cet angle de vue que sera abordée la suite du dossier pour essayer de regarder le périurbain plus de face que de travers...

16 > Henri Lefebvre, 1966 in Olivier Piron, *L'Urbanisme de la vie privée*, p113

17 > *Ibid*, p175







**Nord-Ouest Audois**  
9 communes

**Lauragais Montagne Noire**  
8 communes (mais 3 non adhérentes)



# LA CCCLA EST-ELLE UN TERRITOIRE PERIURBAIN ?

Avant de tenter de cerner les enjeux propres au territoire étudié dans un contexte de périurbanisation, le but de cette partie est de mettre en évidence l'importance de l'agglomération toulousaine dans le développement de l'urbanisation du territoire de la CCCLA, dont une brève présentation géographique sera faite pour bien situer le secteur d'étude. Ce territoire de la CCCLA sera ensuite décrit sous l'angle des thématiques périurbaines, pour tenter de relire ce territoire comme une zone de périurbanisation. On verra également que Toulouse n'est pas le seul facteur d'attraction du territoire de la CCCLA et qu'il existe une réelle opportunité pour la CCCLA d'être placée là où elle est, étayant en cela le fait que ces territoires périurbains ont des atouts propres et ne dépendent pas uniquement de la présence d'une ville à proximité.

## 1. LA CCCLA, PRESENTATION RAPIDE

Géologiquement, la CCCLA est placée entre les derniers contreforts sud du Massif Central (Montagne Noire) et les restes de l'érosion du massif pyrénéen au sud.

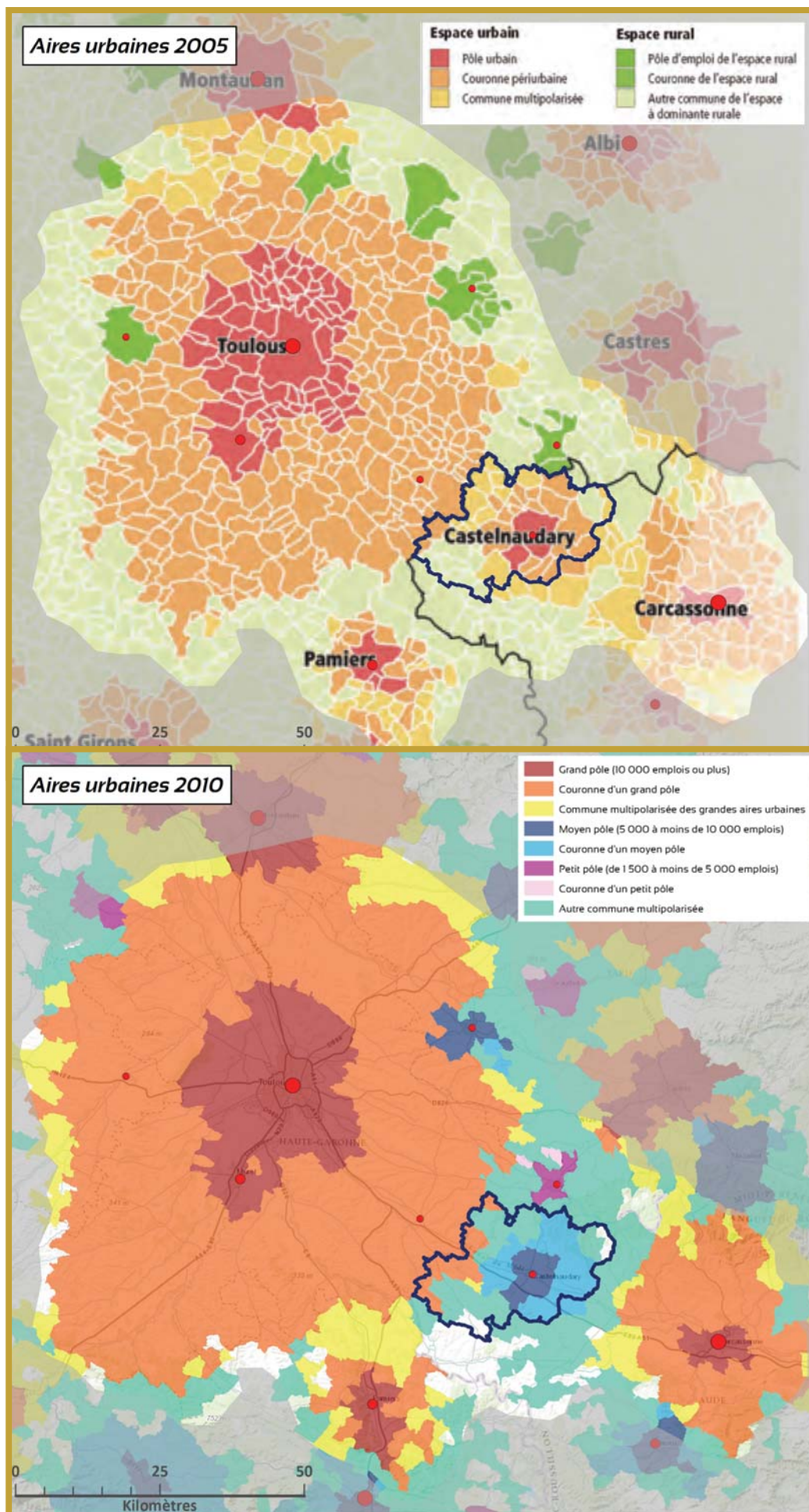
Hydrologiquement, elle est située immédiatement au sud-est du Seuil de Naurouze, point de partage des eaux entre les bassins versants Atlantique et Méditerranée. Elle est traversée par le Canal du Midi, inscrit au patrimoine de l'UNESCO, qui rejoint Toulouse à la Méditerranée, depuis le XVII<sup>ème</sup> siècle. Un vaste lac (lac de la Ganguise) sert essentiellement pour l'irrigation (depuis les années 70) et est peu exploité (à l'exception d'une grosse base nautique).

Administrativement, elle appartient à la région Languedoc-Roussillon et au département de l'Aude, à l'extrême ouest duquel elle est située. Castelnaudary, chef-lieu de canton, est placée au centre. La CCCLA est issue de la fusion de 4 communautés de communes au 1<sup>er</sup> janvier 2013 (seules quelques « petites » communes n'en font pas partie). Elle regroupe aujourd'hui 43 communes.

Historiquement, ce territoire fait partie du « Pays de Cocagne », qui s'est enrichi avec le pastel (colorant). La CCCLA offre un paysage de collines cultivées généralement assimilées au Lauragais : l'espace « central » est cultivé mais le nord-est devient plus forestier et le sud-est plus pâturé. Au sud-est, la vigne commence à apparaître (Cabardès, Minervois, Corbières).

« Urbanistiquement » (figure 4), la CCCLA est passée de 24 900 habitants en 2006 à 26 100 en 2011. 10 communes font moins de 100 habitants, 10 moins de 200, 14 moins de 500, 5 moins de 1 000, 3 moins de 1 250 et une autour de 11 000. C'est donc un territoire plutôt rural mais dont les formes commencent à présenter des signes de périurbanisation (figure 2, p14). Des évolutions récentes vont peut-être encore accentuer les choses : un nouvel échangeur a été mis en place sur l'A61 avant l'A66 et le sud-est toulousain évolue avec le projet de Montaudran Aérospatial (projet urbain confié à David Mangin pour créer, sur une zone de 50 ha, un quartier mêlant recherche scientifique, culture, activité économique et habitat). La CCCLA est également située sur le trajet d'une potentielle ligne TGV Toulouse-Narbonne (qui prolongerait la ligne Bordeaux-Toulouse). La proximité de Toulouse est évidemment le facteur primordial pour expliquer et questionner la périurbanité du territoire de la CCCLA.



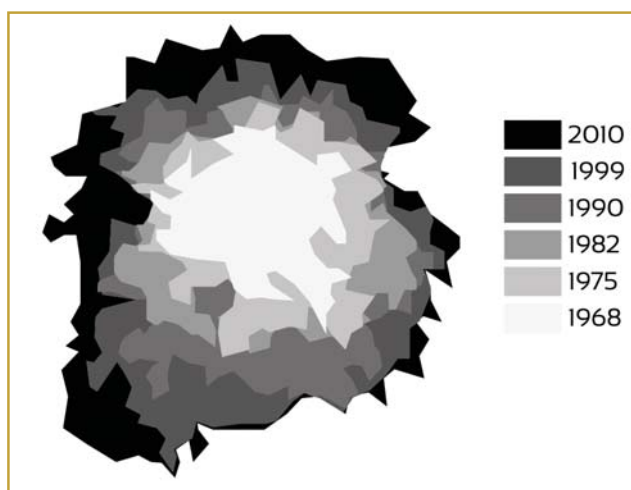


05 // Les aires urbaines autour de Toulouse en 2005 et 2010

## 2. L'INEXORABLE EXPANSION TOULOUSAINE

L'agglomération toulousaine est la 4<sup>ème</sup> aire urbaine de France en population (1 280 000 habitants en 2012) et les quelques chiffres-clés suivant montrent une croissance assez nette : 16 000 habitants de plus par an depuis 5 ans, 10 600 logements de plus par an depuis 11 ans, 4 000 salariés privés de plus par an depuis 5 ans...<sup>18</sup> L'unité urbaine de Toulouse est celle qui a le plus cru en France entre 1999 et 2007 (+12,8 %) . La ville et son agglomération sont toujours dans le classement de tête dès qu'il s'agit de croissance démographique.

Le « revers de la médaille » est un étalement urbain important : en effet, en 2007, les nouveaux arrivants s'installent en ville-centre ou en périurbain, alors que les nouveaux habitants s'installaient précédemment plutôt en banlieue . Et logiquement, les conséquences sont un desserrement de la population et un étalement urbain (figure 6). Si cet étalement urbain semblait modéré jusqu'en 1982, il explose depuis cette date.



06 // Evolution de la tâche urbaine toulousaine entre 1968 et 2010 (source : AUAT)

Cette tendance se traduit spatialement par la population des SCOT environnants : la part de la croissance de la population du SCOT de la Grande Agglomération Toulousaine connaît une diminution depuis 1999 (71 % contre 83 % sur la période 1990-1999). Autour, les rythmes de croissance des SCOT environnants ont doublé voire triplé. La croissance se fait donc clairement à la périphérie de manière accélérée. Et si les extensions sont encore modérées vers le sud-est, Castelnaudary fait partie, à l'échelle d'un espace métropolitain élargi, des deux aires moyennes ayant le plus progressé, d'autant qu'elle se situe sur un axe majeur de communication (A61). L'évolution des cartes des aires urbaines entre 2005 et 2010 montrent, et ce même si une partie des modifications pourraient être attribuées à des changements de variables et de paramètres, que l'extension est toujours en cours et qu'elle a tendance à rattraper les villes moyennes environnantes, en termes de fonctionnement (mais pas spatialement puisqu'aucune conurbation n'est encore présente autour de la ville).

Les cartes des aires urbaines (figure 5) servent généralement de support aux réflexions sur le périurbain, puisque ces cartes servent à définir les liens, plus ou moins étroits, entre communes et pôles urbains. On va voir qu'au-delà des aires urbaines, l'ensemble des problématiques du périurbain peut être appliquée au territoire du CCCLA.

## 3. CARACTERISATION PERIURBAINE DE LA CCCLA

Si on revient à la définition INSEE (« les communes périurbaines sont les communes des couronnes périurbaines et les communes multipolarisées »), la CCCLA contient donc des communes périurbaines dans sa partie ouest. L'idée de parler de territoire périurbain n'est donc pas complètement saugrenue, d'autant que, au-delà des changements de critères, l'évolution montre que l'aire urbaine et le périurbain progresse (figure 5).

Certains auteurs, comme Martin Vanier, affirment pourtant qu'il est vain de vouloir le décrire dans toutes ses composantes et que la description variera toujours selon les composantes choisies. Malgré cela, M. Vanier s'y est lui-même risqué, avec E. Roux<sup>19</sup> . On peut essayer de décomposer ce périurbain

<sup>18</sup> > <http://lib.auat-toulouse.org/TabAglo/> consulté le 22/06/2015

<sup>19</sup> > Emmanuel ROUX et Martin VANIER, *La périurbanisation : problématiques et perspectives*. 2008

en un certain nombre d'indicateurs statistiques de population (INSEE, SITADEL...). Consommation d'espace résidentiel, densité de population, évolution de la population, sociologie des ménages, âges de la population, revenus fiscaux, catégories socio-professionnelles, part du logement individuel, des propriétaires, du logement neuf, artificialisation sont quelques-uns des critères utilisés.

L'exercice a été repris ici pour montrer dans quelle mesure le territoire du CCCLA fait partie de ce périurbain/rurbain. Cet exercice s'est appuyé sur les données disponibles de l'INSEE essentiellement et a montré que, si les différentes données existent, il est parfois difficile de les exploiter pour un « amateur » ; un choix a donc été fait en privilégiant les résultats les plus parlants mais aussi les résultats exploitables.

En lien avec les différentes descriptions rencontrées, les thématiques abordées seront donc les suivantes : artificialisation des sols, densité de population, nombre de logements pour 1000 habitants, concentration de l'emploi, bi-motorisation, catégories socio-professionnelles (cadres et professions intermédiaires) et déplacements domicile-travail.

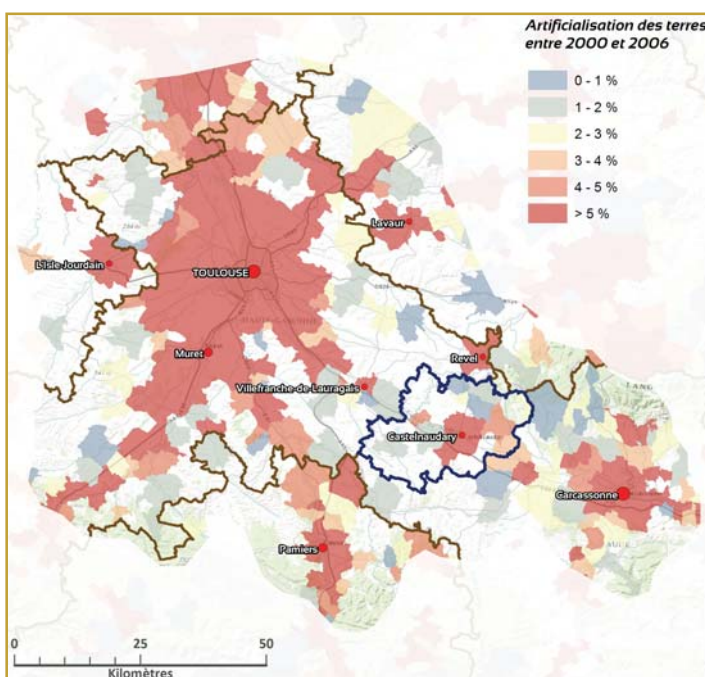
Elles permettent de visualiser les thématiques à enjeux des territoires périurbains : population, déplacement, emploi qui rejoignent des enjeux urbanistiques classiques (habiter, se déplacer, travailler). Ce sont d'ailleurs des thématiques largement développées dans le SCOT Lauragais. On verra ainsi que la périurbanisation est un phénomène multiforme, que les évolutions mises en évidence sont toujours assez fortes, continues, orientées dans le même sens et que le secteur sud-est de Toulouse jusqu'à Castelnau-d'Aud fait bien partie de l'orbite toulousaine.

Malgré les éléments de controverse sur la définition des territoires périurbains et les critères d'analyse à choisir, l'analyse du territoire se fera ici sur la base des définitions classiques, qui sont finalement les portes d'entrée les plus accessibles pour l'analyse de ces territoires, notamment puisqu'ils ne sont considérés que comme ça. Largement critiqués, ces critères (très centrés sur l'emploi par exemple pour la définition des aires urbaines) doivent inciter à réfléchir autrement à la description de ces territoires (fractale par exemple). L'utilisation de ces « critères périurbains » permettra également de bien montrer l'appartenance de la CCCLA à ce type de territoires dans ce système d'analyse.

Les différentes cartes sont cadrées pour d'une part avoir une vue du rapport entre Toulouse et la CCCLA et d'autre part pour comprendre les évolutions vers d'autres directions depuis Toulouse (nord et sud-ouest notamment), qui pourraient être considérées comme des indicateurs de ce vers quoi va tendre le lien Toulouse-CCCLA à terme. La ville de Carcassonne a aussi été placée dans le cadre pour voir si ses liens avec la CCCLA étaient aussi marqués.

### a. Artificialisation des sols

L'artificialisation des sols correspond à la consommation d'espaces utilisés précédemment par l'agriculture, la sylviculture ou comme habitats naturels ; cette consommation est liée à l'urbanisation (habitat, commerces, etc.) et aux infrastructures. La carte de l'artificialisation



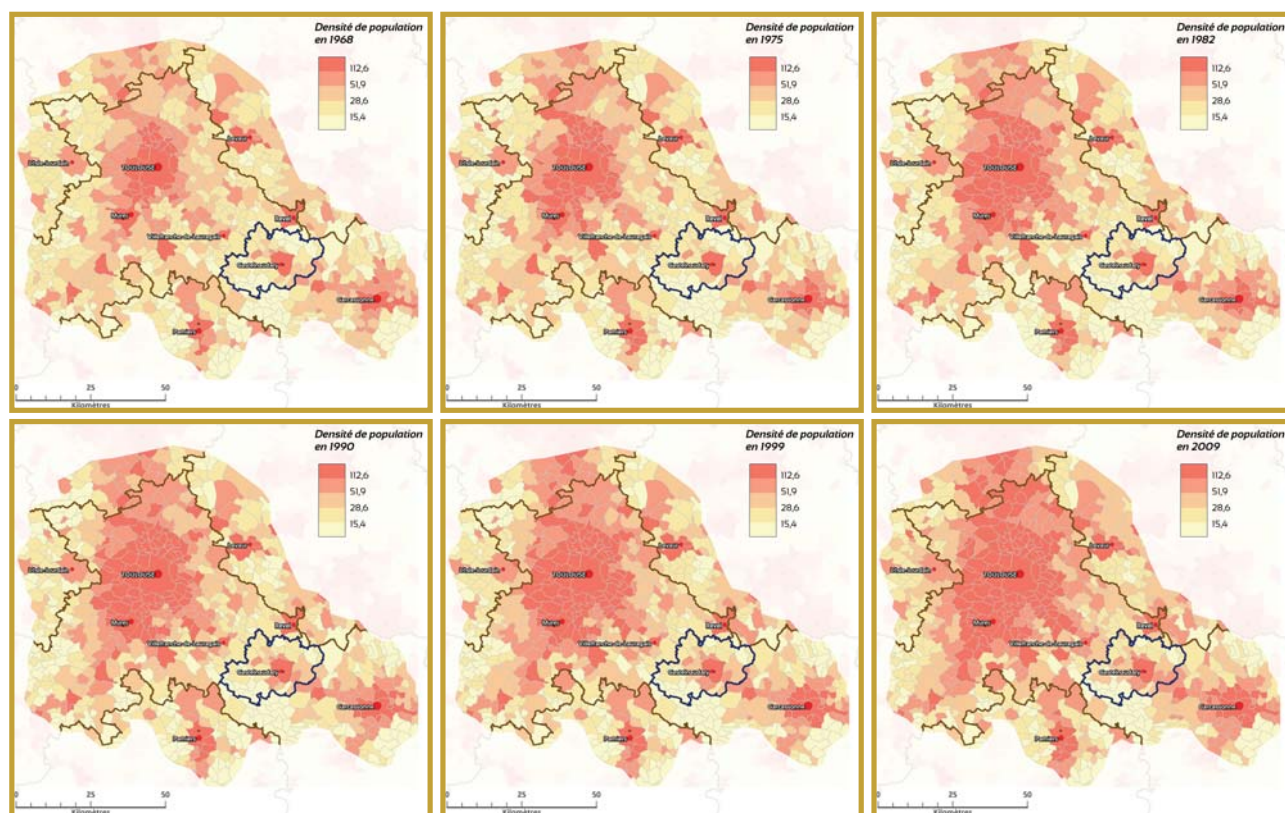


montre donc en gros les zones urbanisées. Elle montre en l'occurrence les directions privilégiées de l'extension à partir de Toulouse (et ce même si ces zones artificialisées ne sont pas uniquement résidentielles).

La carte (figure 7) est assez explicite sur l'importance des axes de communication dans l'artificialisation des terres (et notamment pour les zones commerciales ou industrielles, qui recherchent précisément la proximité aux infrastructures de transport). Les « tentacules » de l'extension toulousaine sont bien développés vers le nord-est, le nord, l'ouest, le sud-ouest et le sud. Le tentacule sud-est semble en cours d'extension, le long de l'A61, avec des artificialisations qui progressent dans cette direction et une réunion avec les secteurs artificialisés de Castelnaudary puis Carcassonne, toujours autour de l'axe A61/D6113. Sur la CCCLA, les abords de Castelnaudary, le long de l'A61 ou certaines communes sont dans cette dynamique d'artificialisation.

## b. Densité de population

La croissance de la population est une donnée très parlante pour voir vers où se font préférentiellement les nouvelles installations et mettre en évidence la périurbanisation. La croissance des communes périphériques à Toulouse est claire, avec une tâche urbaine qui se répand en couronne autour de la ville (figure 8). Cette tâche se répand d'abord vers le nord et le sud-ouest ; les extensions vers le sud et le sud-est sont plus timides mais marquées entre 1999 et 2009. Castelnaudary reste un pôle attractif au niveau de la population. La ville « tient le coup » face à Toulouse.



08 // Evolution de la densité de population entre 1968 et 2009 sur le sud-est toulousain

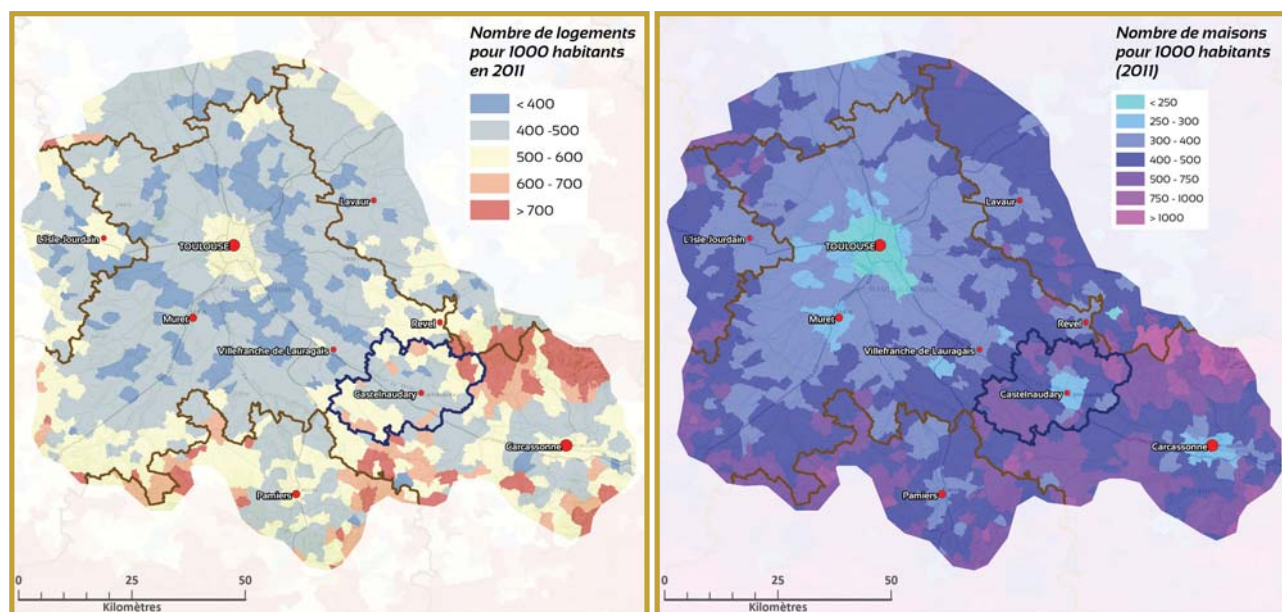
### c. Nombre de logements pour 1000 habitants

La question est ici la densité de logements : plus il y a de logements par habitants, moins le territoire est dense du point de vue des logements. Plus ce nombre est élevé, plus on peut s'attendre à un étalement horizontal (ou vertical dans les zones denses en logements collectifs).

On voit clairement apparaître les différentes couronnes autour de Toulouse : la banlieue la plus proche moins dense que le centre puis les communes périurbaines un peu plus denses et des secteurs de même densité, le long de l'A61 vers Castelnau-d'Aud par exemple ou vers le sud et Pamiers. Les caractéristiques de densité de logements sont les mêmes entre des communes très proches de Toulouse et des communes de la CCCLA. Le rôle « dé-densificateur » de l'axe de l'A61 (couloir audois) est bien net.

Cela signifie que la proportion de logements d'une bonne partie de la CCCLA est la même que celle des territoires très proches de Toulouse et que, de ce point de vue, la CCCLA est largement périurbaine. Il faudrait évaluer la typologie des logements : collectifs, individuels, etc. pour avoir une vue plus fine du phénomène.

Les deux cartes (figure 9) montrent que, si on pouvait avoir un doute sur l'appartenance ou non de la CCCLA à une zone périurbaine au vu de la croissance de la population, au niveau des logements et de leur typologie, elle fait clairement partie d'une zone « cohérente » qui recoupe assez précisément les zonages d'aires urbaines (ceux liés aux grands pôles). Ces données de logements pointent que ces territoires ont une proportion de maisons individuelles intermédiaire entre celle des pôles urbains où les logements collectifs sont plus nombreux (avec un gradient décroissant vers la périphérie) et celle des espaces ruraux où c'est la maison qui domine.

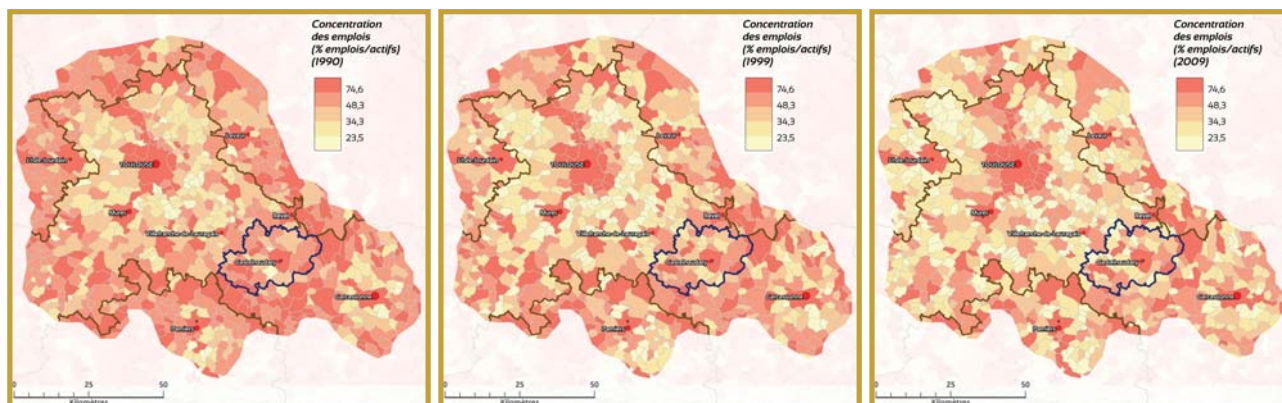


09 // Proportions de logements et de maisons pour 1000 habitants en 2011

### d. Concentration des emplois (nombre d'emplois par rapport à la population)

Sur cette thématique, à l'inverse, Toulouse va fonctionner comme un « aspirateur » et le périurbain, se vider de ses emplois. L'attraction toulousaine est marquée puisqu'en 2009, la concentration est plus forte aux alentours de la ville (figure 10). Si la croissance des populations des communes périurbaines expliquent la diminution du taux de concentration des emplois, c'est aussi bien que les emplois de la commune de résidence ne suffisent pas et que ces nouvelles populations, qui travaillent, le font a priori sur Toulouse ou ses communes proches, et ce même si certaines communes (comme Castelnau-d'Aud) conservent une concentration forte d'emplois, signe d'un dynamisme et d'une attractivité encore fortes.



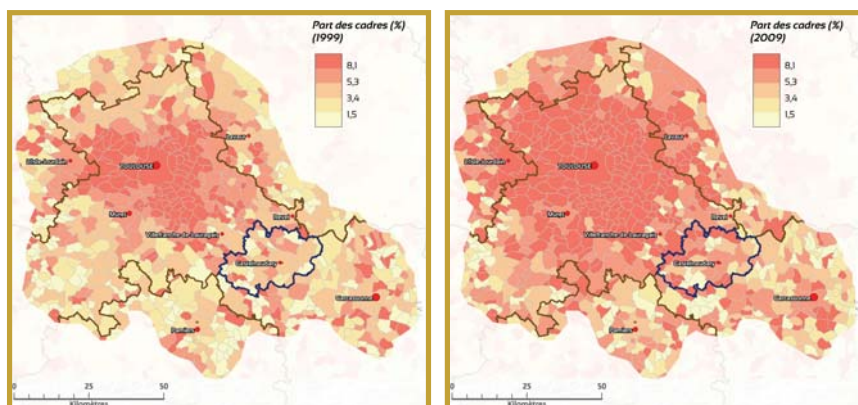


10 // Evolution de la concentration des emplois entre 1990 et 2009 sur le sud-est toulousain (source : INSEE, RP90, RP99, RP2009)

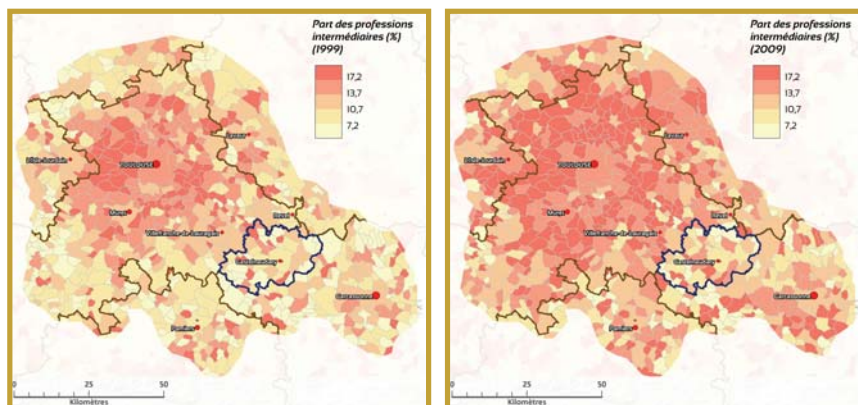
### e. Csp cadres et professions intermédiaires

Si ces deux catégories sont souvent associées au périurbain, au moins en première approche, il est net que la zone sud-est est intégrée au système périurbain toulousain puisqu'elle connaît les mêmes évolutions que les territoires environnants. Cette évolution est très marquée pour les cadres (figure 11).

11 // Evolution de la part des cadres entre 1999 et 2009 sur le sud-est toulousain (source : INSEE, RP99, RP2009)

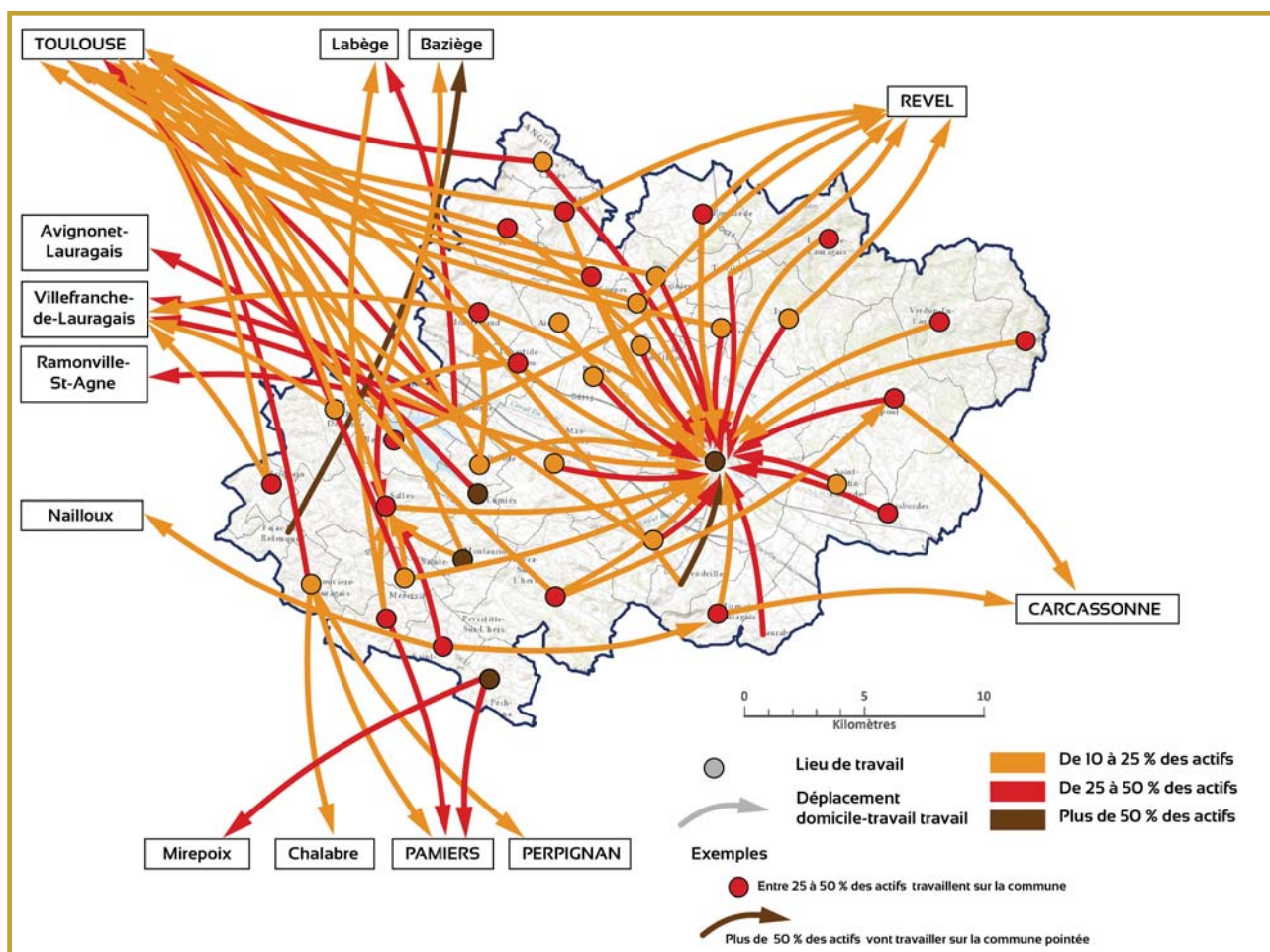


12 // Evolution de la part des professions intermédiaires entre 1999 et 2009 sur le sud-est toulousain (source : INSEE, RP99, RP2009)

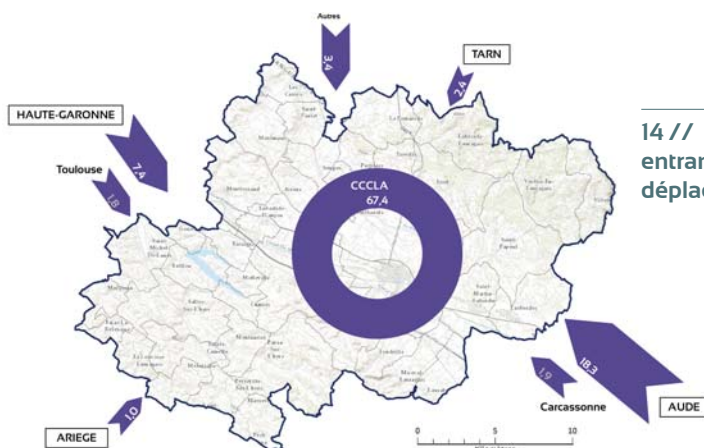


### f. Déplacements domicile-travail

S'il est difficile de savoir sur un grand territoire où vont les migrants quotidiens, on peut par contre le connaître sur le territoire de la CCCLA (figure 13). Là non plus, le secteur sud-est ne fait pas exception : le nombre de personnes ne travaillant pas dans leur commune de résidence a augmenté. Les cartes montrent que Toulouse et Castelnau-d'Audoubert sont l'objet des principaux déplacements quotidiens. En termes de quantité, on voit bien que les migrants sortants vont principalement, dans l'ordre décroissant, vers Castelnau-d'Audoubert, encore très important en termes d'emplois, puis vers Toulouse (figure 14). Les migrants entrants viennent essentiellement de l'Aude et de l'intérieur de la CCCLA (figure 15). Il y a donc un déséquilibre entre origine et destination pour ces migrations quotidiennes de travail.

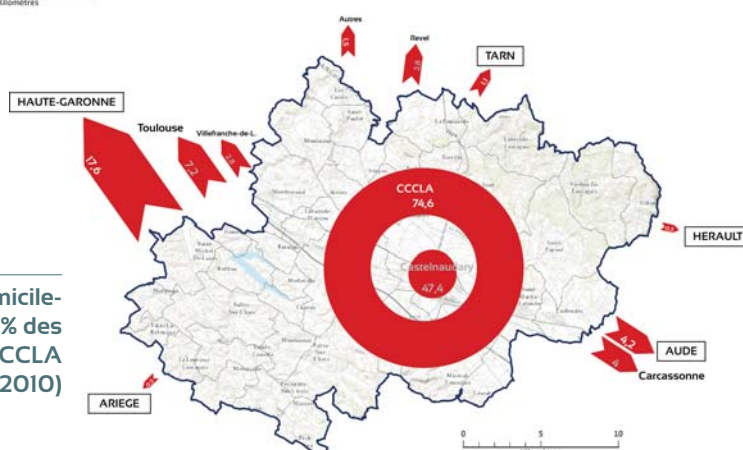


13 // Destination des déplacements domicile-travail sur la CCCLA (source : INSEE, RP2010)



14 // proportions des déplacements domicile-travail entrants sur la CCCLA en fonction de l'origine du déplacement (source : INSEE, RP2010)

15 // destination des déplacements domicile-travail (représentant plus de 10 % des déplacements de la commune) sur la CCCLA (source: INSEE, RP2010)



Plusieurs constats peuvent être faits : le premier, évident, est que Toulouse exerce indéniablement et forcément, une attractivité forte sur le territoire du CCCLA. Deuxièmement, quelques-uns des descriptifs « classiques » du périurbain le classent clairement dans cette catégorie, au-delà même de ce que disent les zonages des aires urbaines. Certains critères comme le logement placent le territoire de la CCCLA dans les mêmes catégories que des territoires plus proches de Toulouse et clairement périurbains. Mais ces cartes montrent aussi que Castelnaudary reste une ville attractive, au moins en termes d'emploi. Le classement en moyen pôle urbain ou la concentration des emplois en témoignent.

La CCCLA apparaît donc elle-même multipolaire : même si les flux sont largement moins importants que ceux vers Toulouse, d'autres flux existent. Revel, Carcassonne, Pamiers sont des destinations de travail non négligeables. Castelnaudary et son pôle urbain apparaissent comme une étape, un îlot entre Toulouse et Carcassonne. Cet îlot se développe comme un pôle urbain, attirant dans son orbite un halo de communes qui deviennent multipolarisées si elles appartiennent aussi à l'aire urbaine de Toulouse.

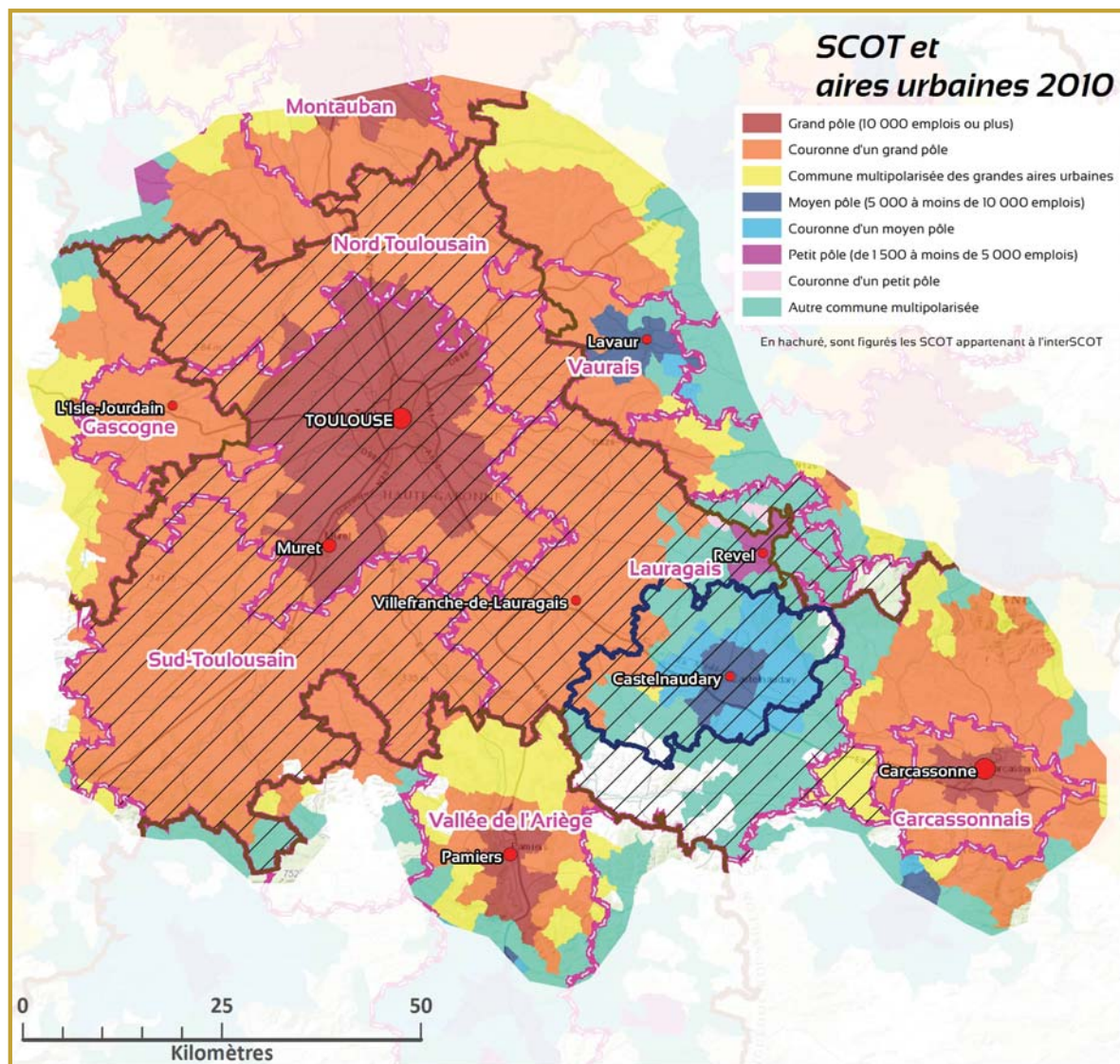
Mais les différentes cartes montrent également que le développement du phénomène périurbain se fait à deux vitesses au sein de la CCCLA : le couloir de l'A61 profite de sa situation alors que ses abords, plus éloignés de l'axe conservent des dynamiques d'espaces ruraux. Ces deux types de territoires vont donc dans des sens plutôt opposés, ce qui pourrait poser à termes des problèmes quant à la « gouvernabilité » de la CCCLA et plus largement du SCOT, avec des enjeux et envies bien différentes suivant la commune considérée. Ce qui n'est pas forcément le cas d'autres communautés de communes ou SCOT, nettement plus homogènes. La partie suivante va évoquer cet aspect, qui est aussi, selon M. Vanier et E. Roux, un indicateur du phénomène périurbain.

## **g. Gouvernance de ces territoires**

En effet, les périmètres de gouvernance et de planification (figure 16) peuvent indiquer une périurbanisation du territoire considéré dans la mesure où les territoires périurbains ne correspondent le plus souvent pas vraiment avec les territoires de planification : pour les SCOT par exemple, le SCOT central est toujours moins étendu que l'aire urbaine, alors que ce serait a priori le document le mieux adapté à la problématique périurbaine. C'est le cas à Toulouse.

Le SCOT Lauragais est très nettement coupé en deux au niveau de la CCCLA puisqu'il intègre une partie nord-ouest appartenant à l'aire urbaine toulousaine (et dont les dernières communes appartiennent à la CCCLA) et une partie sud-est qui n'appartient pas à l'aire urbaine toulousaine et qui est centrée sur Castelnaudary, tout en butant à l'est sur l'aire urbaine de Carcassonne. Les SCOT environnants appartenant à l'interSCOT, sont d'une part totalement intégrés à l'aire urbaine toulousaine et d'autre part couvrent des territoires beaucoup plus homogènes puisque ne présentant qu'un seul type de communes (couronne d'un grand pôle) ; c'est particulièrement vrai pour le SCOT sud-toulousain, dont la limite épouse parfaitement la limite de la couronne du pôle toulousain...





16 // Découpage des SCOT face aux aires urbaines (source : INSEE)

#### 4. LA CCCLA PEUT FINALEMENT ETRE CONSIDEREE COMME UN TERRITOIRE PERIURBAIN

On voit bien au travers de ces différentes thématiques rapidement évoquées que tous les indicateurs convergent vers une appartenance de la CCCLA au périurbain toulousain. Tout se passe comme si une extension toulousaine était en cours vers le sud-est. Les différents paramètres cartographiés montrent également tous les signes de l'évolution vers un territoire périurbain : densité de population qui augmentent mais diminution de la densité de logements et évolution vers une forte proportion de maisons individuelles, déconcentration des emplois, augmentation de la part des professions intermédiaires et cadres (et diminution du nombre d'agriculteurs et d'ouvriers), etc.

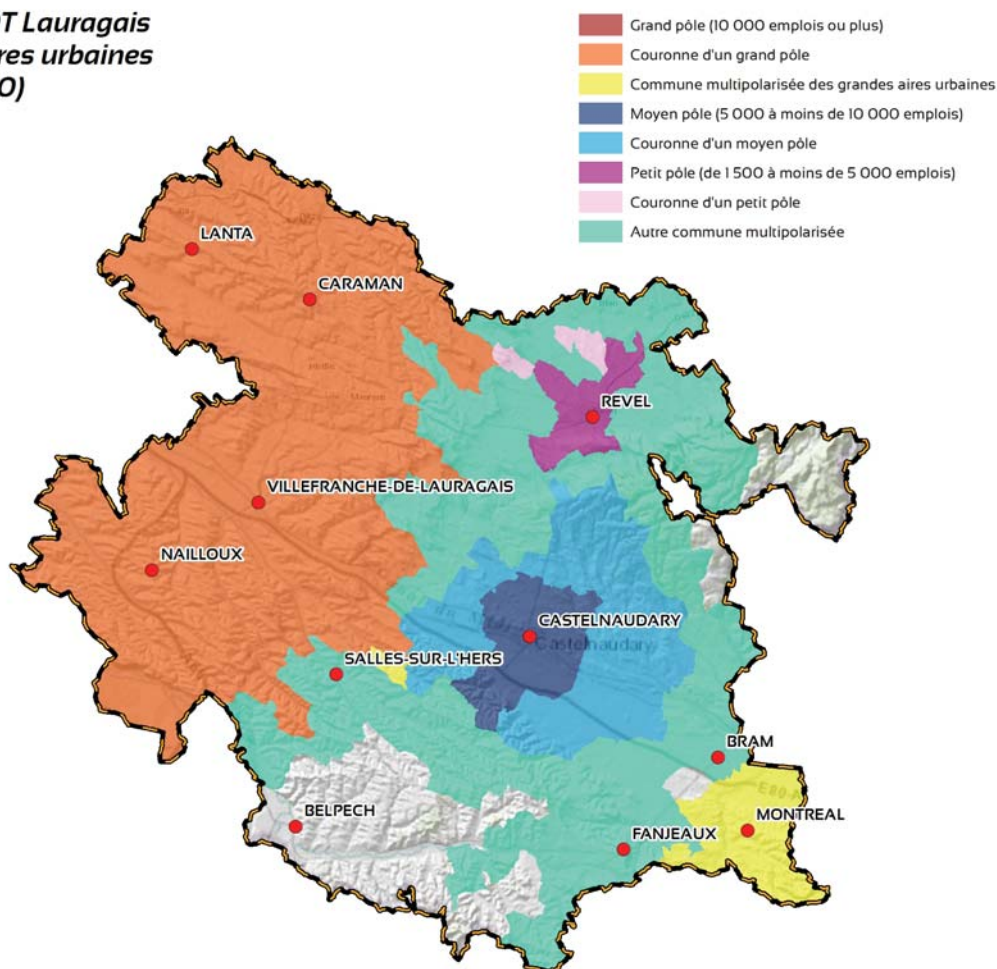
Les limites de cette affirmation sont nombreuses. Premièrement, les données datent de 2009 et il semble que ces évolutions tendent à se tasser, allant dans le sens d'une diminution de la périurbanisation. Cela questionne sur la fragilité des territoires : que deviendront-ils si cette attractivité résidentielle venait à se tarir ? Les dispositions de la métropole toulousaine en matière de planification sont également un sujet d'inquiétude pour ces territoires : le SCOT de l'agglomération toulousaine allant dans le sens d'une limitation des possibilités d'extension vers le sud-est, que deviendra l'attractivité du territoire dans ces conditions ?

Autre limite, plus positive : les déplacements domicile-travail (les données économiques le montreraient aussi) indiquent clairement qu'il subsiste une attractivité importante du territoire. C'est le sens du classement en communes multipolaires des aires urbaines : Castelnau-d'Aud reste un puissant moteur économique pour le territoire puisqu'une bonne partie de la population y travaille.

Enfin, la proximité (à distance équivalente de Toulouse) de Carcassonne fait que le territoire est en quelque sorte tiraillé entre deux pôles. Si cette double attraction peut sembler être un avantage, elle pourrait aussi présenter l'inconvénient de diluer les attractivités en faisant du territoire un entre-deux pas assez polarisé vers l'un ou l'autre des pôles. Il semble quand même, logiquement, que Toulouse l'emporte (à égale distance, Toulouse offre largement plus de possibilités, de services, etc. que Carcassonne).

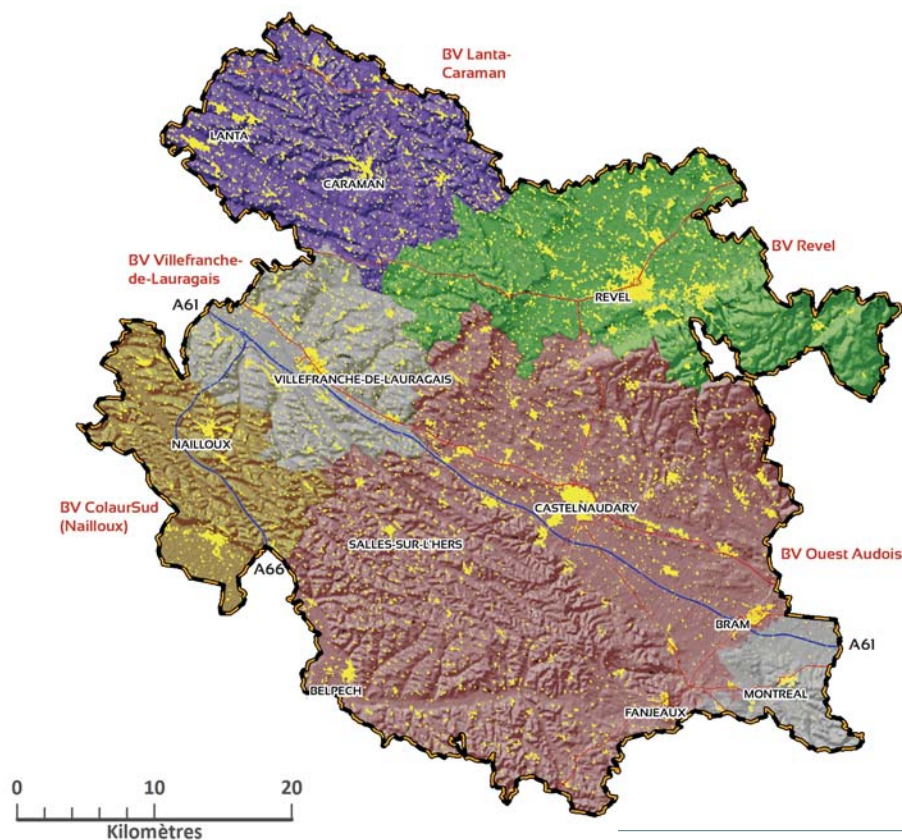
Au final, il semble cohérent de vraiment considérer cet espace comme un (inter)territoire à part entière, répondant assez bien à la définition de tiers-espace : s'il est dépendant par certains aspects (emploi) de l'agglomération toute proche et s'il tend à se comporter comme un territoire périurbain classique, il conserve néanmoins des opportunités importantes qu'il conviendrait de mettre en valeur dans la planification du territoire. La partie suivante se propose d'envisager cette planification, pour voir d'une part comment est considéré cet interterritoire et si la planification permet de répondre à ces caractéristiques interterritoriales.

**SCOT Lauragais  
et aires urbaines  
(2010)**



**SCOT Lauragais  
Géographie**

17 // Le SCOT par rapport à l'aire urbaine toulousaine (source : INSEE)



18 // Bassins de vie sur le SCOT Lauragais



# UN SCOT PERIURBAIN : LE SCOT LAURAGAIS

L'étude du SCOT Lauragais va montrer que ce document entérine plutôt bien les notions précédentes : périurbanisation, lutte contre l'étalement, redynamisation des espaces ruraux... Elle montrera aussi sa spécificité en termes territoriaux puisque la partie ouest est clairement plus sous influence toulousaine que la partie est, où Castelnaudary reste un pôle important. La périurbanisation est donc plus marquée à l'ouest, plus résidentielle que l'est où il subsiste plus nettement des caractéristiques rurales. La carte des aires urbaines illustre très bien cette dualité. Les logiques sont donc assez différentes malgré le regroupement des différents secteurs sous la bannière « Lauragais ». L'intégration efficace de cette bipolarisation sera une des limites du document, en plus de celle liée à la prise en compte classique, et défensive, du fait périurbain, c'est-à-dire de la volonté de lutter contre cette évolution en cherchant à tout prix à rééquilibrer un territoire pourtant largement dépendant de l'attraction toulousaine.

## 1. PRESENTATION GENERALE ET DIAGNOSTIC

### a. Du Pays au SCOT Lauragais

Les premières démarches, informelles, pour la reconnaissance du territoire du Lauragais ont lieu en 1996 et préfigurent la création de l'Association Pays Lauragais en 1998. En 2002, une charte de Pays concrétise un projet d'avenir pour le territoire et en 2005, le Contrat de Pays passé avec les collectivités (Départements, Régions, Etat) fixe une programmation d'actions pour 10 ans.

Le Syndicat Mixte du SCOT Lauragais apparaît en décembre 2005 autour de 61 communes de la Haute-Garonne dans le secteur de Caraman, Nailloux, Lanta et Villefranche-de-Lauragais. Parallèlement, un Groupement d'Intérêt Public InterSCOT est créé autour des SCOT du Nord Toulousain, du Pays Lauragais, du Sud Toulousain et de la Grande Agglomération Toulousaine.

En 2008, le périmètre est étendu vers le Revelois et l'Ouest Audois et 2009 voit la création d'un Groupe d'Actions Locales (GAL) des Terroirs du Lauragais dans le cadre du programme européen LEADER (Liens Entre les Actions de Développement de l'Economie Rurale) autour de la valorisation des productions locales par le tourisme et les circuits courts. En 2010, une autre extension se fait vers de nouvelles communes du Tarn.

En avril 2011, les missions du Pays sont transférées au Syndicat Mixte pour l'élaboration, la gestion et le suivi du SCOT et en novembre 2012, le SCOT Lauragais, élaboré avec l'aide de l'Agence Technique Départementale de Haute-Garonne (Etablissement public administratif départemental créé suite aux lois de décentralisation de 1982 pour assister et conseiller les élus pour exercer leurs compétences), est approuvé. A noter qu'il a été choisi dès le début de l'élaboration du SCOT de rester sur les lois antérieures à 2010 et de repousser à 2016 la mise à jour du SCOT par rapport aux lois de 2010 et a fortiori la loi ALUR de 2014. Cet aspect n'est pas sans conséquences actuellement puisque le SCOT doit déjà être révisé pour se mettre en compatibilité avec les lois précitées (Grenelle II et ALUR) et que les révisions des PLU communaux en cours devront elles aussi, ensuite, se remettre en compatibilité avec le nouveau SCOT...

## b. Géographie : le Lauragais en 5 bassins de vie

En préambule, le SCOT fait le constat lucide de la situation de périurbanisation du territoire du SCOT depuis les années 80 avec la reconquête des campagnes par les villes. Mais si démographie et économie ne parviennent pas à un équilibre, le risque est réel que les nouveaux habitants reprennent le chemin de la ville. Le SCOT met en avant d'autres évolutions potentielles autour de la métropolisation de Toulouse, de la diversité des fonctions (résidentiel, économique, échanges) et de l'accueil des nouvelles populations face à l'équilibre du territoire.

Le diagnostic du SCOT relève dès son introduction la forte influence de Toulouse, notamment du fait de la concentration d'emplois et de services conjugué à sa facilité et de sa rapidité d'accès (nationales, autoroutes, train). Mais le diagnostic pointe aussi les influences des aires urbaines de Pamiers, Foix, Limoux, Carcassonne et Castres-Mazamet aux marges du territoire du SCOT tout en s'accordant logiquement sur la plus forte influence de Toulouse (figure 17).

Géographiquement, le document confirme la diversité des espaces entre rural et périurbain et il distingue 3 territoires complémentaires :

- le bassin audois autour de Castelnaudary, central sur le Lauragais et passerelle entre aire urbaine toulousaine et Méditerranée ; ce pôle est une « centralité sectorielle » qui se développe activement sur tous les fronts (économie, emploi, tourisme, transports, culture...) ;
- la partie vraiment périurbaine du SCOT, la plus proche de Toulouse, bien desservie par des infrastructures fortes (A61, A66) confrontée aux grands enjeux du périurbain : habitat, transport, maintien des services, emploi sur site, qualité du cadre de vie et préservation des espaces agricoles...
- le pôle d'équilibre autour de Revel, un peu excentré mais presque autonome et assez dynamique.

Ce diagnostic sépare ensuite le territoire en 5 bassins de vie (ouest audois autour de Castelnaudary, ColaurSud autour de Nailloux, Villefranche-de-Lauragais, Revel et Lanta-Caraman, figure 18) qui font émerger 5 pôles principaux : Bram, Castelnaudary, Nailloux, Revel et Villefranche-de-Lauragais (environ 33 % de la population en 2006). Inversement les deux tiers des communes du territoire ont une population inférieure à 300 habitants. Le territoire est au final qualifié de « *périurbain à dominante rurale* », signe s'il en est d'une difficulté de classement...

Le SCOT fait également une longue description géographique et paysagère qui constitue pour les élus du Lauragais, avec les savoir-faire locaux, le socle du territoire et le fondement de la cohérence du SCOT. La géographie en 3 grands secteurs (Montagne Noire au nord et collines au sud, séparées par le large sillon audois) explique le visage actuel et les évolutions du territoire. Le grand paysage est ainsi placé en fil conducteur du territoire, expliquant à la fois les représentations associées : vastes parcelles cultivées du Lauragais se traduisant par la notion plus ou moins précise de Pays de Cocagne, passage de l'emblématique Canal du Midi et de ses ouvrages d'alimentation depuis la Montagne Noire (inscrit à l'UNESCO), force visuelle de la Montagne Noire et de ses forêts...

Les formes urbaines locales sont aussi source d'une forte identité : bastides (Revel), circulades, villages perchés offrent des morphologies très lisibles, associées à des matériaux eux aussi marquants, comme la brique. Les autres formes d'habitat, notamment le diffus, associé à l'exploitation agricole, participent à la force évocatrice du territoire.

Le SCOT montre ensuite que le Lauragais est un territoire convoité du fait de la proximité de Toulouse, première ville française en termes d'accroissement démographique. Cette croissance de population (15 % en moyenne par commune entre 1999 et 2006) s'est fait sur les bassins de vie les plus proches

de Toulouse (CoLaurSud, Lanta-Caraman, Villefranche-de-Lauragais) mais aussi sur les 5 pôles urbains principaux (Bram, Castelnaudary, Nailloux, Revel et Villefranche-de-Lauragais). Le constat est fait que c'est, et ce de manière écrasante, par le solde migratoire que cette croissance démographique se fait.

### **c. Logements : vocation résidentielle et étalement...**

Le SCOT montre à ce sujet que, à l'échelle de l'interSCOT, le territoire du Lauragais reste en-dessous des croissances de constructions constatées sur les SCOT nord et sud toulousains mais au-dessus de celui de l'agglomération toulousaine. Au sein du SCOT Lauragais, c'est le bassin CoLaurSud (et la ville de Nailloux essentiellement) qui a le taux de constructions le plus élevé ; l'ouest audois est à ce sujet en-dessous de la moyenne constatée sur l'ensemble du SCOT. Ces chiffres sont pour le SCOT des arguments plaidant pour une meilleure coordination de la construction entre les différents pôles mais aussi entre les différentes communes. Une stratégie au sein du SCOT doit pouvoir améliorer l'armature urbaine du territoire. En clair, une réflexion interterritoriale permettrait d'harmoniser le développement, en lien avec le développement des services par exemple. D'autant que ces évolutions sont soumises aux aléas économiques nationaux : ainsi le SCOT remarque un tassement de la construction depuis 2008... De même, les variations du marché immobilier font qu'un territoire peut rapidement se retrouver sous tension du fait d'une offre inadaptée (prix, type de logements, foncier) et que la construction se reporte dans d'autres communes.

Le SCOT remarque la très forte vocation résidentielle du territoire (plus de 95% de résidences principales) avec des problèmes structurels importants (en dehors de la dépendance forte à l'agglomération toulousaine) : des taux de vacance forts, avec souvent plus de logements vacants que de résidences secondaires (notamment dans l'ouest audois) et un déficit du logement locatif et des logements sociaux (avec des disparités importante suivant les bassins de vie et une augmentation constatée ces dernières années). Ces deux dernières catégories présentent un enjeu fort pour l'avenir avec des problèmes potentiels d'accueil de populations spécifiques en augmentation telles que les familles monoparentales, les célibataires, les jeunes en décohabitation, les personnes âgées....

Sur la typologie des logements, des disparités fortes sont encore bien marquées entre les différents bassins de vie. Si le logement individuel pur reste la norme (notamment dans les bassins proches de Toulouse), sa production diminue au profit de l'individuel groupé ou du collectif (comme à CoLaurSud ou à Castelnaudary).

Concernant la consommation d'espaces (indicateur phare de la lutte contre l'étalement urbain aujourd'hui), elle reste élevée malgré des diminutions amorcées. L'ouest audois était ainsi en tête pour la consommation brute d'espace (mais pas en proportion de superficie). La taille moyenne des parcelles a diminué. Qualitativement, cette consommation d'espace se traduit par le cortège classique de mitage, de plus en plus loin du centre-bourg, par une dilution du bâti dans l'espace anciennement rural et par des formes architecturales banales et inadaptées à l'identité locale.

### **d. Equipements, services : deux tendances bien marquées**

Si l'offre de services semble pour l'instant suffisante et assez bien répartie sur l'ensemble du territoire du SCOT, des évolutions potentiellement lourdes sont à l'œuvre : l'ouest du territoire, le plus proche de Toulouse, connaît un rajeunissement marqué (naissances, arrivées de jeunes), les territoires les plus éloignés sont eux soumis à un vieillissement non négligeable. Les équipements en jeu pour maintenir l'attractivité et les conditions de vie sont des équipements plutôt lourds en termes financiers et leur anticipation doit être un enjeu important.

## e. Emploi, économie : un rééquilibrage souhaité mais difficile

Le nombre de salariés ainsi que le nombre d'emplois augmentent logiquement. Castelnaudary concentre près de la moitié de ces emplois. Cependant, la proximité de Toulouse pose certains problèmes : les communes les plus proches ne voient pas le nombre de salariés ou d'emplois augmenter dans les mêmes proportions du fait de la concurrence accrue de l'agglomération ; le ratio nombre d'habitants/ nombre d'emplois est supérieur sur le territoire du SCOT à celui de l'agglomération toulousaine (3,3 contre 2,4), montrant la forte dépendance de ce territoire par rapport à Toulouse. L'emploi des jeunes est également un souci puisque leur taux d'emploi est faible : là aussi, la proximité de Toulouse est un facteur aggravant (les facilités d'emploi, de logements, de vie, de formation y sont plus élevées). Enfin, le taux d'emploi sur place montre logiquement la faiblesse des petites communes par rapport aux différentes polarités, qui attirent les entreprises et les emplois, du fait de l'accessibilité ou de la proximité de services. Malgré la force de ses propres polarités, le SCOT subit la forte attractivité des polarités extérieures au territoire.

Au niveau de la structure de l'emploi, l'agriculture joue un rôle important, au moins au niveau des surfaces concernées et de l'image qu'elle véhicule. En effet, plus de 80 % des surfaces sont agricoles et 70 % en cultures (blé dur et tournesol majoritairement). Les filières sont bien organisées avec des coopératives puissantes et bien visibles. L'image d'un Lauragais agricole très cultivé est encore bien légitime. De grosses sociétés agro-alimentaires se sont du coup implantées sur le territoire, avec en production phare, le fameux cassoulet. Castelnaudary concentre d'ailleurs une grosse moitié des établissements agricoles. Des évolutions se font comme ailleurs vers une reconnaissance de la qualité (IGP, labels, etc.) ; l'agriculture biologique est également en développement et en cours de structuration. La commercialisation en circuits courts est un enjeu apparent pour le SCOT. La structuration de filières « agro-chaînes » met l'accent sur la construction de filières intégrées au territoire d'un bout à l'autre de la chaîne.

Malgré cela, comme partout, le nombre d'agriculteurs exploitants diminue. Parallèlement, là aussi comme dans pas mal de territoires périurbains, ce sont les cadres et les professions intermédiaires qui voient leur nombre augmenter, allant dans le sens d'une tertiarisation du territoire.

Les enjeux liés à l'artisanat ou aux commerces sont peu développés et semblent assez classiques : problèmes de reprise des entreprises, concurrence des grandes surfaces et limitation de l'évasion commerciale (avec là aussi une concurrence forte de l'agglomération toulousaine)... Un Schéma de Développement Commercial est en projet. De grosses zones économiques (Zones d'Intérêt Régional) sont logiquement implantées le long de l'autoroute, facilitant leur accès. La maîtrise de la consommation foncière de ces zones, dont toutes n'ont pas eu le succès escompté, est un enjeu pour les élus du territoire du SCOT.

Il en va de même pour le tourisme et l'artisanat « patrimonial » encore assez développé sur le territoire. Si des enjeux réels existent, c'est plutôt en termes de structuration de l'offre, de valorisation ou de qualification des sites. Mais il n'y a pas vraiment de problème sur ces thématiques si l'on considère que le support de ces activités existe bel et bien alors que d'autres territoires n'ont pas la chance d'avoir de tels sites touristiques ou potentiellement touristiques ; le Canal du Midi reste le meilleur exemple de cette offre existante.

## **f. Transports et déplacements : fortement périurbains, forcément multimodaux**

Le territoire est fortement soumis à l'influence de Toulouse : plus de 2 fois plus de sorties que d'entrées d'actifs, dont la plupart à destination de l'aire urbaine toulousaine et près de 40% des actifs sortent du territoire du SCOT quotidiennement pour travailler. Cependant, trois polarités se distinguent : Castelnaudary, Revel et Villefranche-de-Lauragais. Ces trois villes présentent ainsi des taux de couverture en emploi supérieurs à 130%.

Sur la structure du réseau, le diagnostic montre l'importance évidente et logique de l'axe historique du sillon audois, entre Toulouse et Narbonne (A61, D6113 voie ferrée). L'autoroute A66 vers le sud a aussi son importance dans le développement des secteurs environnants. La situation entre deux régions est également mentionnée comme une question limitant les facilités de transport (pour les TER notamment, avec des dessertes et des cadencements différents côté Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées). Là aussi, le diagnostic pointe la différence entre l'ouest du territoire du SCOT, bien desservi par un réseau secondaire dense, et l'est, notamment le sud de l'ouest audois, peu dense. Toutes les solutions semblent possibles pour relier les différents bassins de vie : TER, bus, multi-modalité, transport à la demande, etc. Castelnaudary est dans tous les cas un point de convergence (notamment pour les trains et le bus).

Les autres modes de déplacement (vélo, piéton) sont plutôt axés sur le tourisme pour le moment (Canal du Midi notamment, GR, etc.).

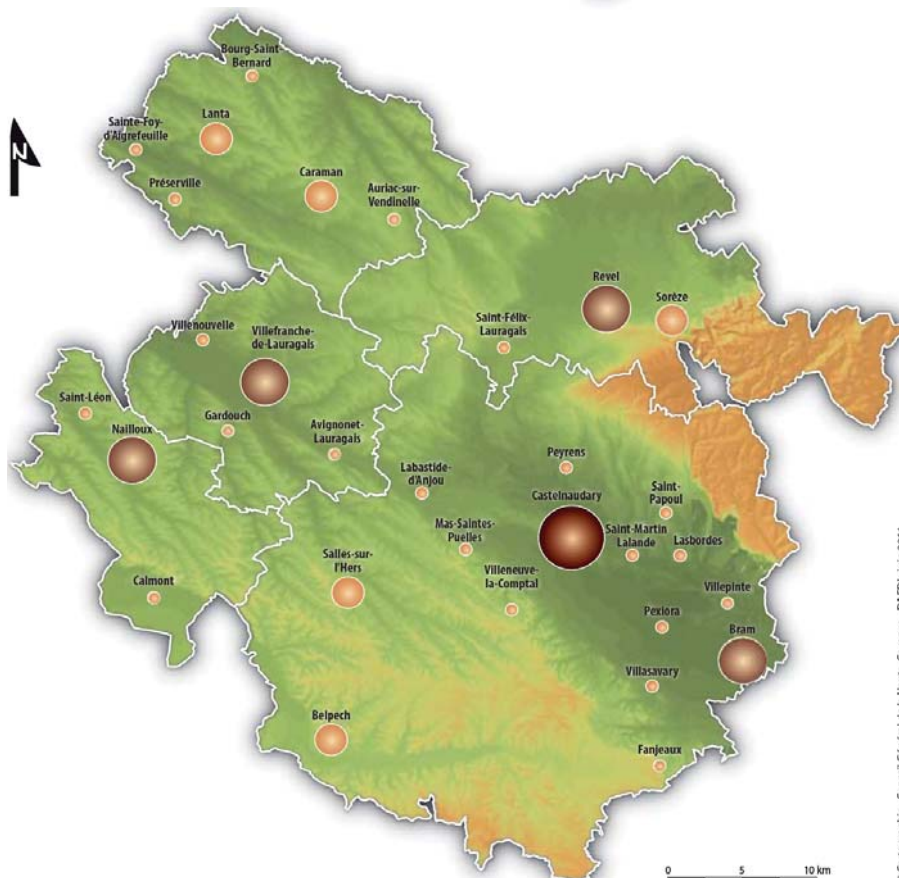


19 // Les différents SCOT composant l'InterSCOT  
(source : CG31, DAEDL)



© Cartographie : Conseil Général de la Haute-Garonne - DAEDL, mars 2011

Source : CG 31-DAEDL



© Cartographie : Conseil Général de la Haute-Garonne - DAEDL, juin 2011

Polarités

- Centralité sectorielle
- Pôle d'équilibre et pôle économique structurant
- Pôle de proximité
- Pôle de proximité secondaire

Territoire

- Bassin de vie

20 // Structuration du territoire choisie par le SCOT Lauragais autour de polarités

Source : Syndicat Mixte du Pays Lauragais  
Fond : © IGN - BD Alti, © IGN 2009 - France Raster licence n° 2008-CIS023-59

## 2. UNE STRATEGIE CLAIRE MAIS CLASSIQUE ET DEFENSIVE

### a. L'interSCOT

Les choix effectués par le PADD et le DOG du SCOT sont placés sous la cohérence d'un document « supérieur » (quoique non opposable), la charte InterSCOT.

Depuis 2005, le Groupement d'Intérêt Public (GIP) InterSCOT diagnostique et met en évidence les enjeux sur 4 SCOT autour de Toulouse (figure 19). Ateliers territoriaux et commissions permettent de décliner le parti d'aménagement retenu par la Conférence de l'Aire urbaine en 2005 : structurer l'architecture urbaine autour de pôles et de centralités, équilibrer habitat et emploi, assurer une couverture de services et densifier l'habitat autour des zones déjà desservies par les transports en commun tout en préservant l'agriculture et l'environnement.

Les défis de l'aire urbaine sont donc les suivants : rayonnement et compétitivité, cohésion sociale et ville maîtrisée (avec la fameuse ville compacte). Les grands dogmes de l'idéologie urbaine selon Oliver Piron... Un des principaux enjeux est pour l'interSCOT d'organiser le développement de l'urbain de manière harmonieuse, c'est-à-dire de polariser la croissance des pôles urbains et économiques et des bassins de vie (avec un modèle polycentrique faisant la place aux vides et au paysage) tout en préservant les espaces ruraux (agricoles ou naturels). Cela doit aussi passer par la connexion de ces différents pôles et le rééquilibrage des fonctions du territoire (notamment le ratio habitants/emploi). Le dialogue métropolitain avec d'autres villes hors de cet interSCOT (Carcassonne, Montauban...) est également abordé. Ces différents enjeux vont guider, on va le voir, les enjeux du SCOT Lauragais.

### b. Le PADD et le DOG

Le SCOT rappelle les textes législatifs qui ont présidé à son élaboration (contenus du DOG et documents inférieurs qui doivent être compatibles avec lui) et précise que les élus engagés depuis 2006 dans la SCOT ont choisi de rester dans les lois antérieures à 2010 et attendront 2016 pour se mettre en accord avec celles du Grenelle 2. Le document est donc « provisoire ».

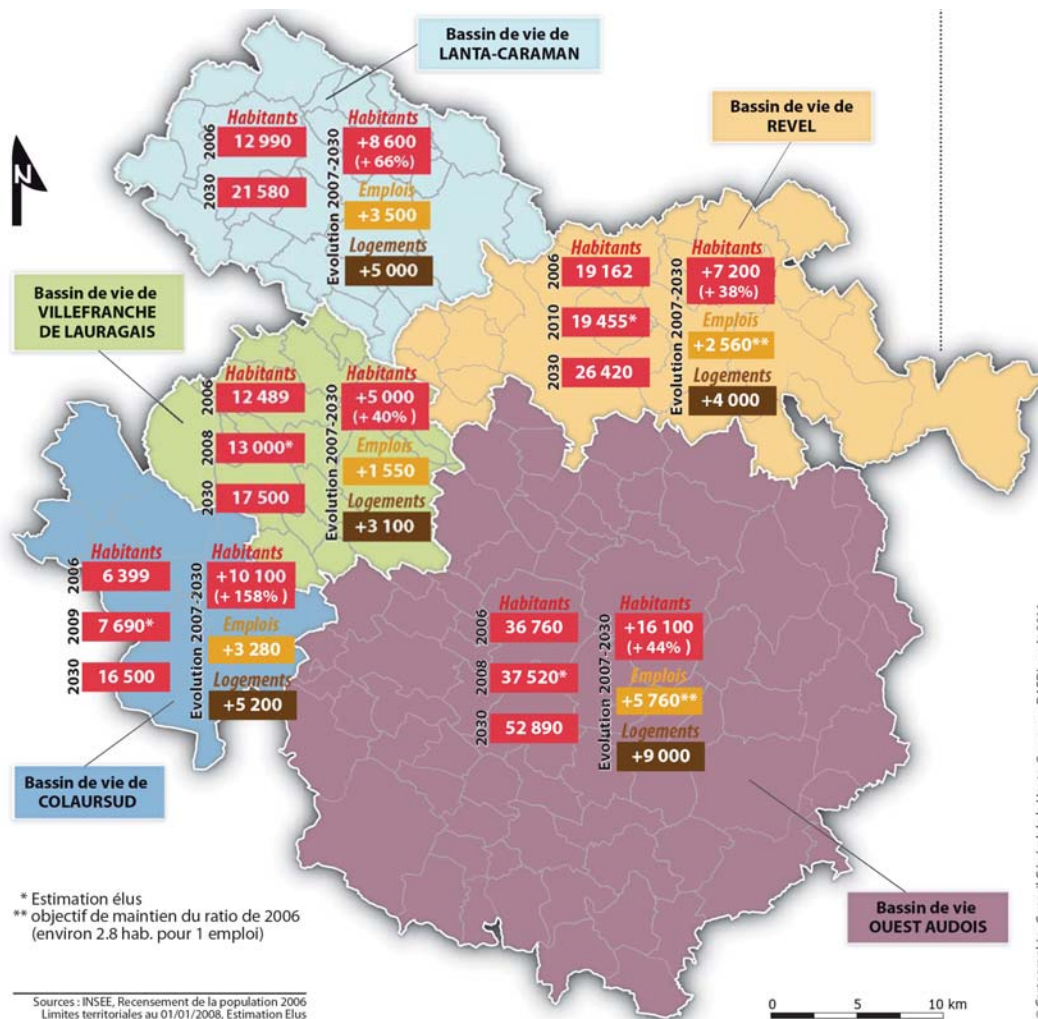
Cinq objectifs sont annoncés dans le PADD :

- Polariser l'accueil de la nouvelle population.
- Préserver et valoriser les espaces naturels, agricoles, mieux gérer les ressources et prévenir les risques.
- Conforter l'autonomie économique et la complémentarité des territoires.
- Assurer un équilibre entre l'urbanisation et les besoins en équipements et services à la population ;
- Améliorer les déplacements dans le SCOT et au-delà du SCOT.

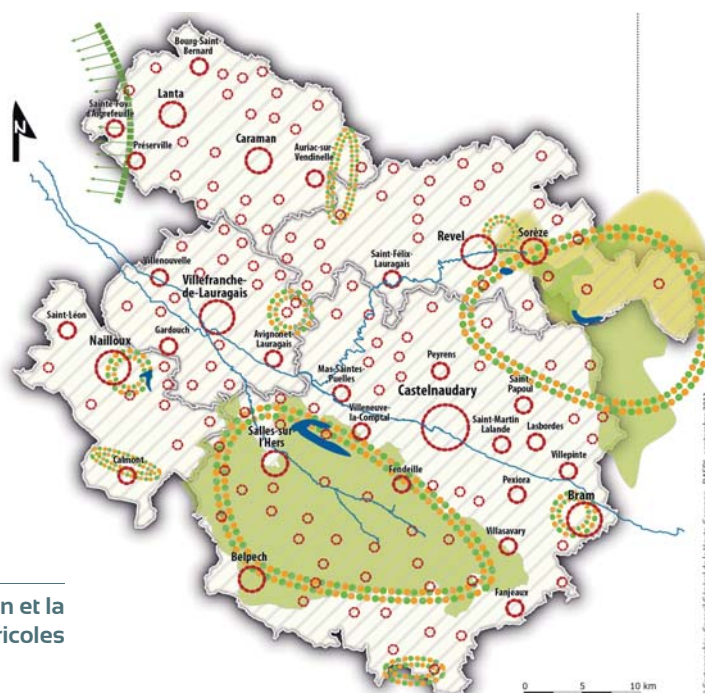
Le SCOT se déclinera ensuite, via le DOG, en prescriptions et recommandations. Les prescriptions devront être traduites dans les documents inférieurs (compatibilité voire conformité) alors que les recommandations sont plutôt incitatives. Ces deux types d'orientations font du DOG un document plus « appliqué » car donnant de véritables orientations, directement utilisables.

### c. Un fonctionnement polarisé

Les principes de base du PADD reposent sur la volonté de maîtriser l'urbanisation tout en rapprochant emplois et habitat et en préservant le cadre de vie au sens large (ressources, terres agricoles, etc.). Il repose spatialement sur 5 bassins de vie (Ouest Audois, CoLaurSud, Lanta-Caraman, Revel, Villefranche-de-Lauragais). Cette répartition en bassins de vie et cette polarisation seront le support de la déclinaison de tous les objectifs pour les fonctions économiques (créations d'emplois), d'accueil



## 21 // projections de populations/emplois/habitants à 2030 par bassins de vie



## 22 // axe 1 du PADD concernant la préservation et la valorisation des espaces naturels et agricoles



(habitat varié, adapté...), de services en général (culture, commerces, etc.) et d'accessibilité. Ces objectifs communs n'empêchent pas chaque bassin de vie d'avoir sa propre stratégie de développement. Sur le Lauragais audois par exemple, cette stratégie se découple en deux autour de communes rurales dynamiques et autour de villes centres (Castelnaudary) qui développent un modèle périurbain.

D'un point de fonctionnel, le PADD souhaite créer une armature urbaine équilibrée autour de ces bassins de vie. Cette armature s'appuie sur 4 niveaux de polarité : centralité sectorielle, pôle d'équilibre et pôle économique structurant, pôle de proximité, pôle de proximité secondaire. Une trentaine de communes (sur 159) sont ainsi, sur la base de certains critères, retenues comme des pôles, classées en trois niveaux. (figure 20, p40).

Le DOG indique clairement que les communes du SCOT devront traduire dans leurs documents d'urbanisme la volonté du SCOT de polariser l'accueil de la population : 70 % vers les pôles (soit 31 communes), 45% sur les seuls pôles centraux, d'équilibre et de proximité (soit 10 communes). Ces chiffres sont repris pour le nombre de logements par bassins de vie, avec des pourcentages précis affectés par bassins de vie et par communes pôles.

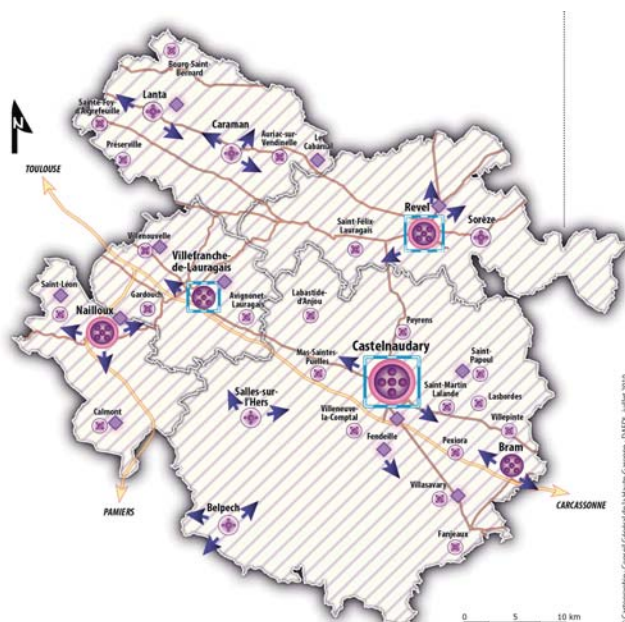
#### **d. Des objectifs de développement élevés**

Un des axes du PADD est le choix de croissance démographique des élus parmi 3 scénarii d'évolution. Le scénario choisi est celui (le « maximum envisageable ») de la plus forte croissance démographique sur la base de la croissance en 2007 (+54 % soit +47 000 habitants d'ici 2020/2030) pour « *ne pas risquer une sous-évaluation de l'accueil qui engendrerait des tensions vives sur les marchés fonciers et immobiliers, rendant l'accès au logement difficile* ». Du coup, le territoire passerait de 88 000 habitants en 2006 à 135 000 en 2030 (ce qui représente l'accueil de 47 000 nouveaux habitants). C'est ce choix qui oriente tous les autres objectifs : le nombre d'emplois, à raison de 3,5 habitants pour un emploi et le nombre de logements à produire sur la base de 2,2 habitants par logement en 2030) ce qui représente 26000 logements supplémentaires. Ces projections sont ensuite réparties par bassins de vie (figure 21). On reviendra sur ces prévisions pour voir comment le territoire a réellement évolué.

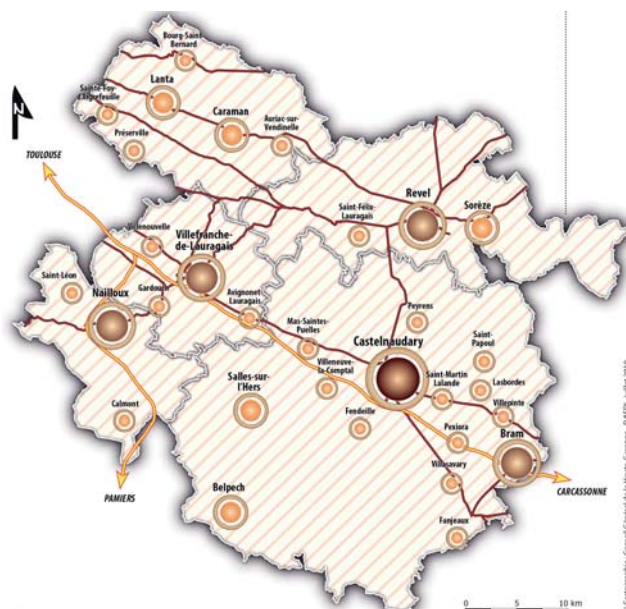
#### **e. Une préservation agricole et environnementale évidente**

La préservation des richesses agricoles et naturelles est placée comme l'autre grande préoccupation ayant conduit au PADD. Si le paysage, les espaces naturels (au sens large : des espaces terrestres à l'eau) et la force de l'agriculture et son rôle dans l'image véhiculée par le Lauragais sont une réalité, cet axe semble plus abstrait et n'est sans doute qu'une résultante des autres choix et des autres préoccupations : maintien de l'agriculture et des filières, équilibre des urbanisations pour ne pas mettre en péril les perspectives... Cela passe à la fois par leur visibilité et leur connaissance, par l'éventualité de protection stricte de ces espaces mais aussi leur mise en valeur (commerciale et de filière pour l'agriculture, touristique pour les espaces naturels). D'autres documents (Chartes paysagères, inventaires, Trames vertes et bleues, etc.) sont mobilisés pour cet axe. Seules les trames vertes et bleues développent de véritables nécessités de définition et de gestion, qui semblent parfois inaccessibles (restauration de la trame bocagère...).

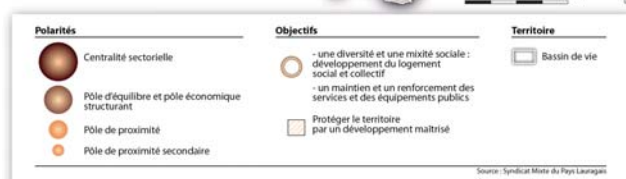
Dans le DOG, des enveloppes de consommation maximale de foncier sont données d'une part pour l'habitat et les services et d'autre part, pour les activités économiques. L'objectif est de diviser par deux la consommation foncière (de 182 à 96 ha/an sur l'ensemble du Lauragais). Cette consommation est chiffrée et plus ou moins contraignante. Le reste du SCOT par contre, sur cette thématique, rappelle des éléments déjà prévus dans la loi (urbanisation autorisée seulement en continuité du noyau villageois ou en zone agricole pour des besoins agricoles). Mais ces derniers éléments sont indicatifs et non contraignants : inventaire des éléments paysagers remarquables, recommandations et fiches pratiques



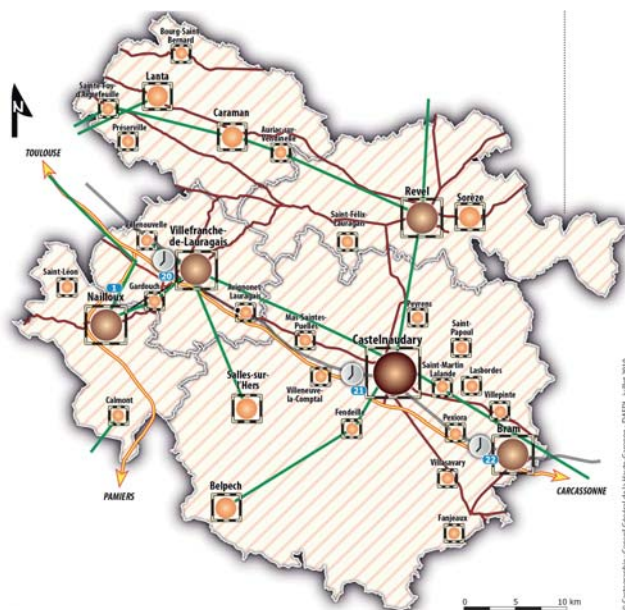
© Cartographie : Conseil Général de la Haute-Garonne - DAECS, juillet 2010



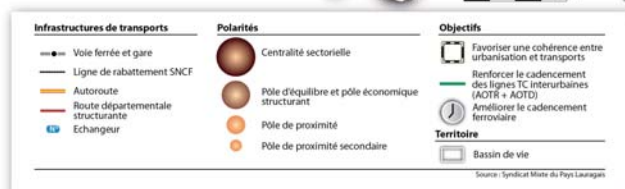
© Cartographie : Conseil Général de la Haute-Garonne - DAECS, juillet 2010



## 23 // Spatialisation des grands axes de développement du SCOT Lauragais



© Cartographie : Conseil Général de la Haute-Garonne - DAECS, juillet 2010





pour l'insertion des bâtiments agricoles ou des extensions. Elles n'ont qu'un caractère indicatif alors qu'elles indiquent pourtant clairement des zones potentielles à ne pas urbaniser (lignes de crêtes, covisibilités). Une réflexion sur l'urbanisme et les paysages est toutefois placée en prescription (description du site, évolutions récentes, réseau viaire, projets en cours, espaces public et espaces verts...). Sur les espaces naturels, là aussi, le SCOT rappelle des évidences : respect des périmètres protégés, gestion en adéquation avec ces espaces... mais rien de plus contraignant que les protections elles-mêmes. Une classification en espace naturel remarquable ou de grande qualité place la plupart des bois et les ripisylves dans ces espaces à protéger. Dans le DOG, comme dans le PADD, la place des espaces naturels (couronne verte, trames vertes et bleues...) est nettement plus importante que les autres éléments, patrimoine, paysage, etc. Signe des temps... ? Idem pour les risques et les énergies renouvelables.

## f. Une volonté d'autonomisation économique

Le principal objectif économique est d'atteindre un ratio habitants/emploi d'environ 3,5 pour à la fois limiter les déplacements pendulaires et l'engorgement autour de Toulouse et pour lutter contre l'émission de gaz à effet de serre. Apparaît aussi paradoxalement la volonté rendre le territoire plus autonome sur le plan économique par rapport à Toulouse. Les emplois visés sont plus agro-alimentaires, artisanaux, touristiques et industriels que clairement tertiaires même si l'économie résidentielle est appelée en renfort, sans doute pour ramener des richesses des travailleurs tertiaires (qui sont peut-être les plus migrants...). Les liens entre collectivités sont mentionnés pour mettre en avant une cohérence et une coopération avec les territoires voisins.

Le positionnement géographique du territoire semble être un des fers de lance de ce développement économique, avec la volonté de créer des zones d'activités d'envergure (qui profiteraient de l'autoroute) et l'évasion commerciale comme repoussoir. La question du maintien des commerces en centre-villes est posée de même que la qualité actuelle des zones commerciales (Schéma de Développement Commercial, charte de qualité des zones commerciales sont demandées...). La complémentarité entre proximité et grandes surfaces est à relier aux différentes polarités et aux infrastructures de transport. Le développement commercial est hiérarchisé suivant les pôles (centralité, équilibre, proximité, proximité secondaire) et doit se faire en concertation entre les 5 pôles principaux. Là aussi, maîtrise de la consommation et qualité des espaces sont mis en avant. Schéma de Développement Commercial et Règlement Local de Publicité sont des outils dont le SCOT demande la mise en place.

L'axe économique se traduit concrètement par la volonté de créer 11 100 emplois d'ici 2030, en application du ratio de 3,5 habitants par emploi (le vrai calcul, 47 000/3,5, donne plutôt plus de 13 000). Ce chiffre doit faire l'objet d'une évaluation régulière (observatoire ou équivalent). La seule prescription un peu forte est la priorisation des créations de zones d'activités (productives ou résidentielles) dans les pôles centraux ou d'équilibre. Les créations de zones d'activités sont en théorie limitées à des activités résidentielles (et non productives) dans les pôles de proximité et de proximité secondaire (en théorie, seules 5 communes pourront faire l'objet d'une création de zones d'activité productive). Autre prescription forte : la définition des enveloppes de foncier disponible pour la création des ZAE (200 Ha d'ici 2030). La limitation de consommation foncière est aussi permise par l'interdiction d'ouvrir d'autres ZAE si au moins 50% des existantes est déjà commercialisée (limite de 2 ha d'ici 2030 pour les communes non pôles). Des objectifs de qualité (paysagère notamment) sont également fixés.

L'habitat doit répondre aux besoins tout en limitant l'étalement urbain... Qualité, mixité, diversité en sont les maîtres-mots. La « *clarification des lignes entre les espaces de l'urbains et ceux du rural* »<sup>20</sup>

---

20 > SCOT Lauragais, Explication des choix retenus, p18

est l'expression de cette tension non assumée entre urbain et rural, avec les volontés de densification, d'intensification (en centre, dans les villages) qui répondent aux limitations de consommation d'espace (en périphérie, dans les hameaux et le rural...).

L'habitat doit aussi participer au bon équilibre entre les besoins, l'urbanisation et les services. Là aussi, les grands tendances générales pour répondre à la demande de toutes les populations sont reprises : mixités sociale et générationnelle, 10 % de collectif dans les pôles centraux, d'équilibre et de proximité, 20 % de logements sociaux, mise en place de PLH, d'OPAH, logements d'urgence, accession à la propriété... S'ajoutent les autres tendances générales actuelles : forme urbaine, densification, économie d'énergie. La seule spécificité réelle du SCOT en la matière serait la répartition des logements (ratio de 2,2 habitants par logement) en fonction du bassin de vie.

Pour assurer l'économie de l'espace, les réponses sont des taux de densité minimale en fonction des lieux (hameaux, villages, raccordés ou non à l'assainissement collectif, etc.). La planification, la question des outils fonciers (ZAC, ZAD, DPU...) et la qualité de construction sont également abordées. L'adéquation entre services et population, à une échelle intercommunale est demandée.

Du point de vue quantitatif, 20 % de logements sociaux sont demandés dans la centralité sectorielle, et les différents pôles (équilibre et proximité). 10 % de logements collectifs sont également demandés dans les mêmes pôles. Les communes doivent également indiquer un certain pourcentage de logements locatifs à atteindre. Au niveau des formes urbaines, le SCOT incite à la densification, à la limitation de la consommation d'espaces, à la réhabilitation des logements dégradés, etc. Pour limiter la consommation d'espace, des densités minimales sont fixées, en fonction de la hiérarchie des communes : 40 logements/ha pour la centralité sectorielle, 20 à 30 pour les pôles d'équilibre, 15 à 20 pour les pôles de proximité et pôles de proximité secondaire et 10 à 15 ou 6 à 10 pour les communes non pôles (suivant l'accès ou non à de l'assainissement collectif).

Pas de grande innovation non plus dans la thématique des transports : organiser les flux, sécuriser, éviter l'urbanisation le long des voies, réduire la voiture, encourager les transports en communs, intermodalité, modes doux... Certains objectifs sont par contre, en creux, vecteurs de potentiels déséquilibres : l'amélioration de la desserte des communes pôles pourrait isoler les autres communes... De même le souhait de développer le télétravail sans mettre en place le réseau (qui doit être développé) ou même des locaux de « co-working » est un peu illusoire. L'aspect plus intéressant est la demande d'une alternative à l'historique axe est-ouest du sillon audois (A61, etc.) par l'intermédiaire d'autres axes est-ouest et surtout par la création d'un axe nord-sud au sein du SCOT, notamment pour mieux relier les pôles entre eux. L'organisation en bassins de vie doit permettre de mieux organiser les déplacements et de les « multimodaliser ».

### 3. AU FINAL, UNE PERIURBANITE PAS VRAIMENT ASSUMÉE

Le SCOT se place dans un contexte périurbain mais c'est un périurbain non assumé qu'il faut résoudre. On est clairement dans la logique de la dualité ville-campagne/urbain-rural, avec comme objectif affirmé d'accueillir des habitants qui ont une « envie de campagne ». Le terme « *périurbain à dominante rurale* » est à ce propos éloquent : on ne sait pas trop où on se situe... On note aussi que l'urbain constitue les attentes et habitudes des habitants alors que le rural est le cadre historique, agricole, paysager... Il est clair que ces habitants n'ont pas envie de campagne mais plutôt de ce périurbain qui permet d'avoir accès plus ou moins rapidement à la ville tout en habitant une maison individuelle dans ou à la périphérie d'un village. La problématique développée dans la fin de la première partie sur le tiers-espace et l'inter-territoire trouve là une illustration parlante.

Les objectifs du SCOT sont de profiter du dynamisme toulousain et de pouvoir accueillir les nouvelles populations tout en conservant l'identité du territoire, notamment paysagère. Mais est-il possible d'accueillir de nouvelles populations tout en gardant son identité ? Est-il envisageable d'éviter la dilution identitaire, alors que les nouveaux arrivants ne sont pas tous forcément « adhérents » à cette identité ? L'identité du territoire n'est certainement pas le principal attrait de celui-ci. Si le terme « Lauragais » unifie ce territoire, ce n'est peut-être qu'une façade autour d'une identité existante. Ces territoires veulent tout à la fois garder leur identité, leur côté encore « rural », mais veulent aussi le faire vivre (et c'est bien légitime) en accueillant des gens qui n'ont pas forcément envie de faire partie de cette identité et qui seraient plus attirés par l'urbain dont le prix est prohibitif... Un choix du périurbain parfois par défaut.

Une réelle question sur la vision du territoire se pose ; on voit apparaître tout le paradoxe de ces territoires périurbains qui veulent à la fois profiter des villes dont ils dépendent en partie mais avoir quand même leur autonomie... C'est ce qui se passe sur le SCOT, et ce alors que toute la partie ouest est largement sous l'influence grandissante de l'aire urbaine toulousaine... Considérant la relation avec Toulouse, souhaite-t-on plutôt une sorte de parasitisme (relation où l'un des protagonistes tire profit d'un hôte, à ses dépens) ou un équivalent de symbiose (association durable et à bénéfice mutuel entre deux systèmes) ? Dans cette perspective, dans une relation équilibrée, on pourrait se demander qu'est-ce que le territoire est susceptible d'apporter à son hôte, Toulouse, si on souhaite en contrepartie profiter de son dynamisme... Ce pourrait être un élément du dialogue interSCOT.

L'idée du SCOT est aussi de restreindre la mise sous tension face à l'agglomération toulousaine, au moins pour les territoires les plus proches ; mais la mise sous tension n'est-elle pas justement le signe du dynamisme du territoire et le fait de réduire cette mise sous tension ne signifiera-t-elle pas la baisse d'attractivité du territoire ? Le fait de vouloir contrôler, voire limiter l'expansion des secteurs « sous tension » ne va-t-il pas annihiler cette expansion... ?

Plus spécifiquement, les enjeux face à la thématique du logement rejoignent la nécessité de contenir la mise sous tension dans les secteurs les plus attractifs (avec là aussi le risque de perdre cette attractivité...). Les nécessaires évolutions du parc de logement pour favoriser les parcours résidentiels sont assez communs de même que la volonté de conserver le dynamisme démographique tout en limitant l'étalement urbain. Mais si on considère que la plupart des nouvelles populations qui arrivent le font pour habiter un « pavillon » pas trop loin de leur lieu de travail (et éviter un appartement en banlieue de Toulouse ou une maison plus petite et sans jardin dans un pôle secondaire), on voit rapidement que l'adéquation entre offre et demande peut poser un problème. Le périurbain dans ce qu'il offrait de plus attractif (en termes résidentiel) va être contrarié par la nécessaire évolution des politiques d'urbanisation, en lien avec l'économie de l'espace...

Les enjeux donnés par le SCOT sur la partie économie sont d'ailleurs largement consacrés à la question de l'équilibre emplois/habitants et sur la nécessité de créer de l'emploi face à la concurrence toulousaine. Là aussi, la question de la lutte contre une des caractéristiques de la périurbanisation est au centre des questionnements du SCOT. Les différents objectifs à atteindre sont là pour contrer l'évolution d'un territoire périurbain plus que pour l'accompagner. La nécessité de réfléchir en lien avec l'aire urbaine toulousaine est évoquée mais ne semble pas la principale question.

La préservation des richesses agricoles et naturelles semble être une contrepartie au fort développement souhaité mais un vœu pieu sans réelle action potentielle, en dehors des trames vertes et bleues. L'air du temps étant à la préservation de l'environnement, ne pas en parler n'est pas possible dans un tel document. Mais la « philosophie » de ce développement n'est pas vraiment questionnée. Même si ce n'est pas l'objet d'un document comme le SCOT, ne pas avoir de ligne directrice de développement (y compris durable...) pourrait remettre en cause sa cohérence territoriale par des objectifs presque opposés (accueillir de la population tout en préservant l'environnement et en n'accentuant pas l'étalement urbain...). Cette question pointe dans l'aspect commercial où deux modèles semblent s'opposer : un, plutôt dans les idées, qui tend vers « une idée de territoire alternatif », qui souhaitent un territoire équilibré, respectant son identité, etc. (AMAP, commerce local) et l'autre, plutôt dans l'action, avec des actions plutôt classiques, autour de solutions déjà éprouvées et génératrices d'une des caractéristiques du périurbain (zones d'activités, etc.).

Un autre enjeu fort du SCOT est lié à la forte diversité des situations entre des zones rurales et des zones prochainement urbaines et il peut paraître étonnant d'arriver à construire un projet au-delà de ces disparités. Surtout en comparaison des SCOT environnants, beaucoup plus homogènes, on l'a vu. Cette dualité pourrait, sur des sujets tendus, générer des objectifs différents en fonction du secteur du SCOT considéré. Par exemple, du point de vue des services, la coordination entre les différents bassins de vie est potentiellement problématique : les territoires à l'ouest demanderont plutôt des crèches ou des équipements sportifs et de loisirs alors que les territoires vieillissants souhaiteront plutôt des maisons de retraite ou des équipements médicaux, quitte à renforcer les déséquilibres... Les notions d'articulation, de complémentarité, de solidarité, de coordination sont donc mises en avant pour faire du périmètre du SCOT Lauragais « un pays de convergence ». Pour autant, rien ne semble vraiment mis en place pour mettre en pratique cette convergence. Le découpage du territoire en polarités accentue sans doute encore cette difficulté d'articuler cet ensemble : un SCOT, 5 bassins de vie, des stratégies et envies visiblement différentes entre territoires, aux caractéristiques non homogènes, sans autre convergence que le terme de Lauragais...

La stratégie de polarisation présente également le risque d'oublier les autres communes, non pôles. Les différentes cartes et objectifs se focalisent sur ces pôles. Les petites communes pourraient y voir un « non-intérêt » pour leur situation. Du coup, l'application du SCOT dans les documents d'urbanisme de ces communes serait plus compliquée.

Sur ce registre, le DOG indique fortement des différences d'intensité d'urbanisation entre communes. De par les chiffres indiqués, certaines communes vont devoir accueillir beaucoup de monde alors que d'autres seront nettement plus limitées. Une commune ne pourra finalement pas faire tout à fait ce qu'elle veut en fonction des choix des autres communes et des chiffres généraux du SCOT... D'autant que le SCOT préconise que le syndicat mixte fixe des critères de répartition et veille au respect des équilibres d'accueil. Dans la compatibilité, les PLU devront donc sans doute faire des projections de population fines et calibrer en fonction les ouvertures de zones à urbaniser. Il y a également une réelle question dans l'application de ces mesures puisqu'elles impliquent une concertation forte entre les communes : sans concertation réelle, les projections seront difficilement applicables, notamment dans des communes ayant déjà révisé leur document d'urbanisme...

Enfin, du point de vue des chiffres, la question qui se pose dans le PADD et le DOG est finalement le choix qui a été fait quant à la population à accueillir. En effet, le choix a été fait de la quantité de population puisque c'est l'hypothèse maximale qui a été privilégiée. Or, s'il est évident qu'il faut profiter de l'attractivité du territoire, cette fuite en avant via ce scénario quantitatif semble risqué si la population venait à ne pas affluer en si grand nombre, suite à une crise énergétique par exemple, qui rendrait les déplacements plus coûteux... On a vu que ces territoires périurbains étaient finalement fragiles. D'autant que ces chiffres de population conditionnent les autres objectifs : emplois et logements... Il suffit donc que les projections de population soient fausses ou non atteintes pour que toute la chaîne soit faussée et que l'ensemble du SCOT soit invalidé... Ces objectifs de population seront analysés sur la CCCLA pour voir dans quelle mesure ils sont remplis.

Au-delà de ces différentes thématiques ou spécificités le SCOT montre également que beaucoup de ses préconisations sont des éléments de bon sens, pas vraiment innovants. Beaucoup d'objectifs sont des actions de bon sens et dont on ne peut contester l'utilité... Par ailleurs, le SCOT se dédouane souvent de prescriptions propres en rappelant soit des documents existants ou à réaliser (installation de centrales photovoltaïques par exemple) soit sa propre compatibilité avec des documents supérieurs (SDAGE) soit des compatibilités des documents d'urbanisme avec d'autres (PPR). Il aurait été plus prescriptif de valider la charte dans le SCOT pour la rendre plus « forte ». Dans ces choix, aucune mention n'est faite d'indicateurs ou de protocoles de suivis qui permettraient de bien comprendre les évolutions du territoire et d'analyser les effets des politiques mises en place.

#### 4. DES EVOLUTIONS RECENTES UN PEU INQUIETANTES

Le syndicat mixte de gestion du SCOT est devenu un Pôle d'Equilibre Territorial et Rural (PETR) et le site du SCOT a fait peau neuve. Si le SCOT est opposable depuis 2013, sa mise en révision est d'ores et déjà prévu, pour rentrer en compatibilité avec les lois Grenelle. A cette occasion, un outil de veille doit être mis en place. Quelques éléments ont été établis.

Les évolutions de population ont été étudiées par le SCOT au vu des chiffres de 2011, le SCOT ayant été réalisé sur la base de chiffres de 2006. Dans la perspective de révision, le syndicat mixte s'est demandé si la maîtrise de l'accueil de la population était effective à partir de l'étude de 3 thématiques : rythme d'accueil à l'horizon 2030, répartition de ces nouvelles populations et efficacité de la polarisation souhaitée.

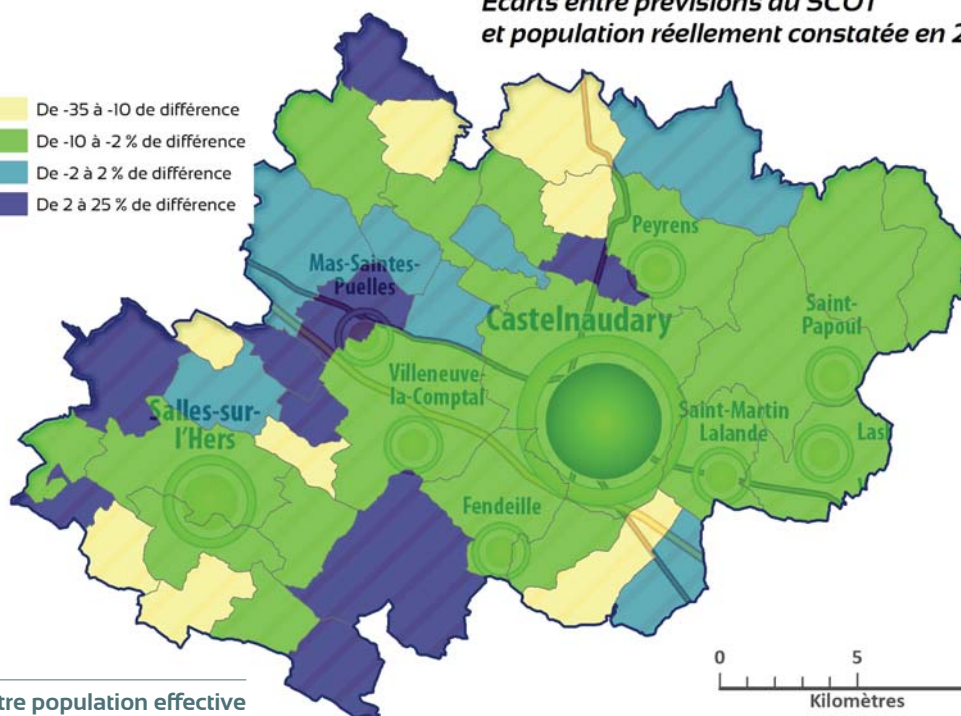
Cette étude montre que si le territoire reste dans une dynamique d'accueil de population (essentiellement d'origine migratoire), ce rythme de croissance baisse depuis 2006 et que les objectifs fixés par le SCOT étaient plus ambitieux (trop ?) que les SCOT environnants. Concernant la répartition entre bassins de vie, le SCOT ne peut que constater les disparités d'accueil, somme toute assez logiques, entre l'ouest du SCOT plus proche de Toulouse (et qui a accueilli un peu plus que son prévisionnel) et l'est plus lointain (qui est en dessous de ses objectifs). La polarisation ne s'est donc pas faite et on constate sans doute plus un accueil des populations « au fil de l'eau », au gré des opportunités foncières, des prix, etc. comme si aucune polarisation n'était mise en place. Les solutions passeraient, pour le syndicat mixte, par un réajustement des objectifs ou un redécoupage des bassins de vie...

En étudiant l'accueil sur les différents pôles, il apparaît que deux pôles seulement remplissent leurs objectifs. Ailleurs, que ce soit la centralité sectorielle (Castelnaudary) ou les pôles de proximité, presque tous sont très en-dessous de leurs objectifs d'accueil de population (le seul qui les remplit vraiment



**Ecarts entre prévisions du SCOT  
et population réellement constatée en 2011**

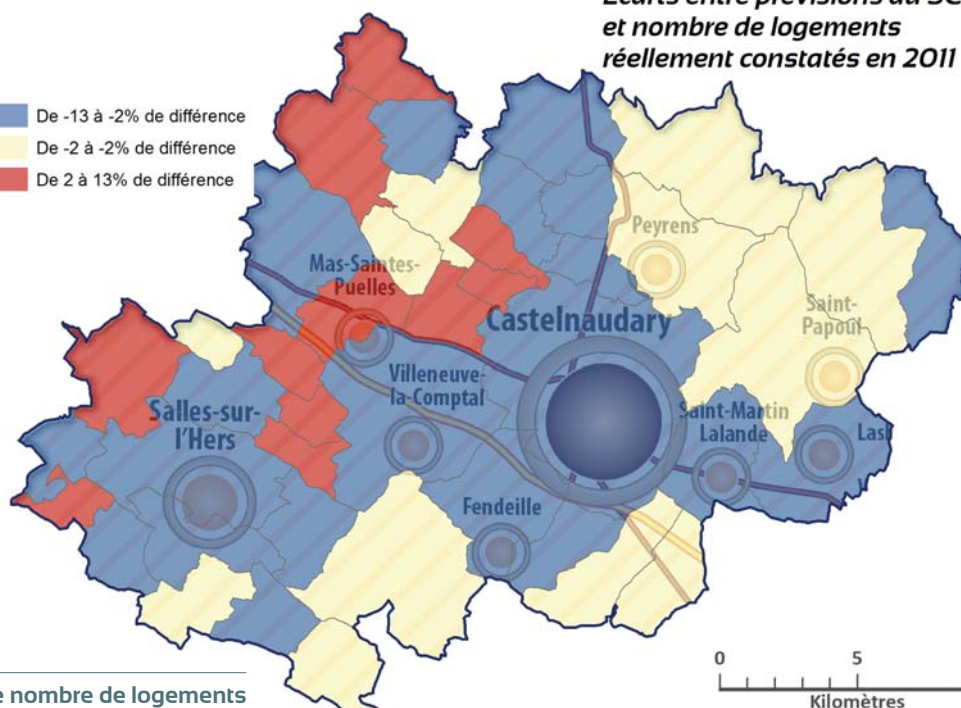
- De -35 à -10 % de différence
- De -10 à -2 % de différence
- De -2 à 2 % de différence
- De 2 à 25 % de différence



24 // différences entre population effective  
en 2011 et les projections faites par le SCOT  
(rapportées à 2011)

**Ecarts entre prévisions du SCOT  
et nombre de logements  
réellement constatés en 2011**

- De -13 à -2 % de différence
- De -2 à 2 % de différence
- De 2 à 13 % de différence



25 // différences entre le nombre de logements  
effectif en 2011 et les projections faites par le  
SCOT (rapportées à 2011)

est le plus proche de Toulouse...). Certaines communes, non-pôles, sont même plus accueillantes que certaines communes-pôles. Les solutions passeraient là aussi par de nouvelles définitions de pôles, des changements d'affectation...

Sur l'autre grand objectif du SCOT, à savoir atteindre un ratio de 3,5 habitants pour un emploi, là encore, les choses n'ont pas évolué dans le bon sens : le SCOT constate un fort ralentissement du nombre de créations d'emplois et un risque de non-atteinte du ratio. A l'intérieur du SCOT, la différence entre ouest et est reste forte avec beaucoup « trop » d'habitants par rapport aux emplois à l'ouest et l'inverse à l'est (« manque » d'habitants par rapport aux emplois), plus éloigné de Toulouse. L'équilibre entre économie productive et économie résidentielle est ici questionné.

On peut également faire ce petit travail de comparaison prospective/résultats à l'échelle de la CCCLA. Si on s'en tient à l'accueil de la population (figure 24) et à la production de logements (figure 25), des projections sur la base des prévisions du SCOT permettent de voir si les objectifs ont été atteints ou non sur la CCCLA. Les cartes mettent en évidence d'une part que l'accueil de la population ne s'est pas fait comme prévu préférentiellement dans les pôles d'équilibre (principaux ou secondaires) et d'autre part que cet accueil est fortement en lien avec la proximité toulousaine, preuve s'il en est que l'enjeu de la pression urbaine est important. On verra par la suite que la planification n'est sans doute pas à la hauteur de ces enjeux, aussi bien sur l'ensemble de la CCCLA que commune par commune, et que les conséquences de cette planification déficiente sont visibles.

# Les compétences de la CCCLA

## Compétences obligatoires

### Aménagement de l'espace :

Élaboration, suivi et révision d'un schéma de cohérence territoriale et de schémas de secteur.

Création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire. Est défini d'intérêt communautaire l'ensemble des zones d'aménagement concerté à créer de 1 hectare et plus concernant des opérations d'aménagement économique.

Constitution de réserves foncières nécessaires à l'exercice des compétences de la communauté de communes.

Élaboration d'un projet de développement global du Pays Lauragais au travers de la contractualisation de Pays.

### Actions de développement économique intéressant l'ensemble de la communauté :

#### Développement économique :

Création, aménagement et entretien des zones d'activités économiques, industrielles, commerciales, tertiaires et artisanales d'intérêt communautaire. Est défini d'intérêt communautaire l'ensemble des zones d'activités industrielles, commerciales, tertiaires et artisanales futures à créer de 1 hectare et plus.

Entretien et gestion d'ateliers relais d'intérêt communautaire. Sont définis d'intérêt communautaire les ateliers suivants : atelier de la zone de Cardona et atelier de la route de Marquein situés sur la commune de Salles-sur-l'Hers.

Cellule d'animation et de promotion économique du Bassin Lauragais.

Participation au fonctionnement de la pépinière d'entreprises de Castelnaudary gérée par la chambre de commerce et d'industrie de Carcassonne-Castelnaudary-Limoux.

Participation à la plateforme d'initiative locale « initiative Carcassonne-Castelnaudary ».

Aide aux entreprises dans le cadre de l'article L 1511-2 du code général des collectivités territoriales.

Création, aménagement et entretien du port fluvial situé sur le site des deux bassins du Canal du Midi à Castelnaudary.

Gestion et entretien de la station-service publique à Saint Michel de Lanes.

#### Tourisme :

Création, aménagement et gestion de l'office de tourisme intercommunal de Castelnaudary.

Création et gestion des points touristiques d'intérêt communautaire. Sont définis d'intérêt communautaire les points touristiques de Naurouze, Salles sur l'Hers.

Création et entretien des sentiers de randonnées d'intérêt communautaire. Sont définis d'intérêt communautaire les sentiers de randonnées inscrits au PDIPR suivants : Tour de Pays, Collines du Vent.

Schéma d'aménagement touristique autour du Lac de la Gangui.

Création et gestion d'équipements à vocation touristique d'intérêt communautaire. Est définie d'intérêt communautaire : la base nautique de la Gangui.

Impulser et coordonner des actions d'intérêt communautaire en faveur de la mise en valeur du Canal du Midi. Est défini d'intérêt communautaire : la création d'une piste de randonnée multi-usages.

## Compétences optionnelles

### Protection et mise en valeur de l'environnement :

Collecte et traitement des déchets ménagers et assimilés.

Aménagement hydraulique : réalisation d'études de restauration et d'entretien des cours d'eau d'intérêt communautaire en vue de lutter contre les inondations et d'améliorer la qualité des milieux aquatiques. Sont déclarés d'intérêt communautaire les cours d'eau suivants : Hers Mort, Gangui, Gardijol, Jammes,

### Construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, sportifs et d'enseignement préélémentaire et élémentaire :

Sont définis d'intérêt communautaire :

La création, l'entretien et la gestion des médiathèques de Castelnaudary, Labécède-Lauragais, Salles sur l'Hers.

La création, l'entretien et la gestion des bibliothèques d'intérêt communautaire. Sont déclarées d'intérêt communautaire les bibliothèques de Labastide d'Anjou, Laurabuc, Lasbordes, Mas Saintes Puellas, Ricaud, Villeneuve la Comptal.

L'aménagement et la gestion du centre de valorisation de la céramique du Mas-Saintes-Puelles.

La création, l'entretien et la gestion d'une école de musique intercommunale et le soutien aux interventions musicales en milieu scolaire.

Les études visant à définir la liste des futurs équipements sportifs et culturels d'intérêt communautaire.

Action sociale d'intérêt communautaire :

Gestion du service d'aide sociale légale aux personnes âgées ou handicapées : prise en charge services ménagers, portage repas à domicile, divers déplacements, télé sécurité, APA, suivi d'accompagnement social, instruction des dossiers allocation de solidarité aux personnes âgées, suivi dossiers MDPH.

Gestion du service d'aide sociale facultative : chèques multiservices pour aide alimentaire et hygiène, secours d'urgence remboursables.

Gestion du service des personnes sans domicile : domiciliation, entretien pour bilan, enregistrement et suivi des courriers.

Gestion du service référent insertion du RSA.

Gestion du service d'aide à domicile des personnes âgées : constitution des dossiers, gestion, suivi et tarification, contrôle qualité.

Relais d'assistantes maternelles.

Participation au Comité Local d'Insertion et Coordination en matière gérontologique.

Participation au fonctionnement de la Mission Locale d'Insertion rurale et départementale II.

Maîtrise d'ouvrage des chantiers d'insertion « coeur de village » développés sur toutes les communes de la communauté de communes sauf sur celle de Castelnaudary.

Participation au financement de la maison médicale de garde de Castelnaudary.

### Assainissement :

Création et gestion d'un service public d'assainissement non collectif.

### Création, aménagement et entretien de voirie :

Création, aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire. Sont déclarés d'intérêt communautaire :

Les voies classées dans le domaine public situé à l'intérieur des zones d'activités d'intérêt communautaire.

Les voies à vocation économique suivantes situées sur la commune de Castelnaudary (...)

### Politique du logement et du cadre de vie :

Programme Local de l'Habitat.

## Compétences facultatives

Service extérieur des pompes funèbres.

Participation à la SEML des Pompes Funèbres Intercommunales du Lauragais.

Gestion des centres de secours et d'incendie dans le cadre du SOIS.

Gestion de la fourrière pour les animaux errants.

Création, entretien et la gestion d'équipements des aires d'accueil permanentes destinées à accueillir les gens du voyage en cohérence avec le schéma départemental des gens du voyage.

Entretien et Gestion de l'aérodrome de Castelnaudary Villeneuve.

Mise à disposition d'agents et de matériels pour la réalisation de petits travaux de nettoyage, maçonnerie, entretien de voirie, déneigement.

# CCCLA, UNE PLANIFICATION A METTRE A PLAT

## 1. UNE PLANIFICATION HÉTÉROCLITE

### a. Une histoire récente mais des compétences très larges

La CCCLA est issue de la fusion de quatre communautés de communes :

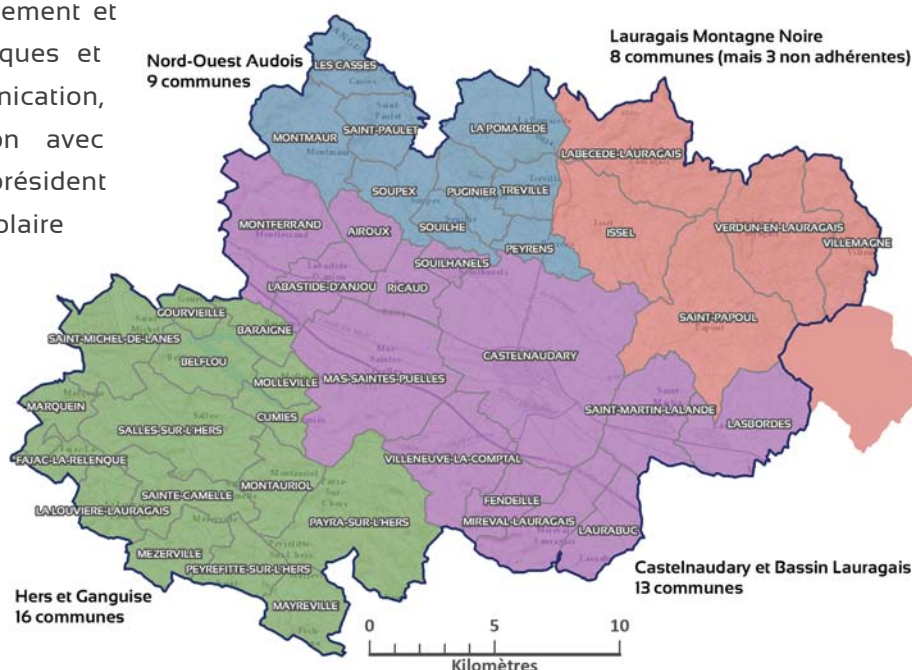
- Castelnaudary-Bassin Lauragais, 9 communes ;
- Hers-Ganguise, 16 communes ;
- Nord Ouest Audois, 13 communes ;
- Lauragais-Montagne Noire, 8 communes dont 3 n'ont finalement pas adhéré à la CCCLA.

Elle regroupe au final réunit 43 communes. Un président, douze vice-présidents : aménagement du territoire et Scot Lauragais, projet intercommunal, action sociale, développement économique, tourisme, finances environnement et agriculture, services techniques et aide aux communes, communication, suivi des travaux, relation avec les élus et un vice-président pour le SIVU pour le scolaire (Cf. l'extrait ci-contre de l'arrêté préfectoral de création du 21 décembre 2012 sur les compétences de la CCCLA).

La DGS de la CCCLA (rencontrée le 16 mars 2015) partage les constats faits sur l'appartenance de la CCCLA à une dynamique périurbaine

(notamment en termes de formes

urbaines – lotissements, etc.). Si un projet territorial est en cours de définition, il apparaît plutôt axé sur de l'économie et du service plus que sur de l'aménagement du territoire. Ces deux axes répondent au contexte historique de la formation de la CCCLA : Castelnaudary reste le cœur économique du territoire alors que le reste du territoire est plutôt axé sur les services. Ce projet territorial est également soumis aux contraintes économiques plus fortes (diminution des dotations notamment) ; du coup, il va partiellement consister en un redéploiement et une redéfinition de l'organisation de l'existant.

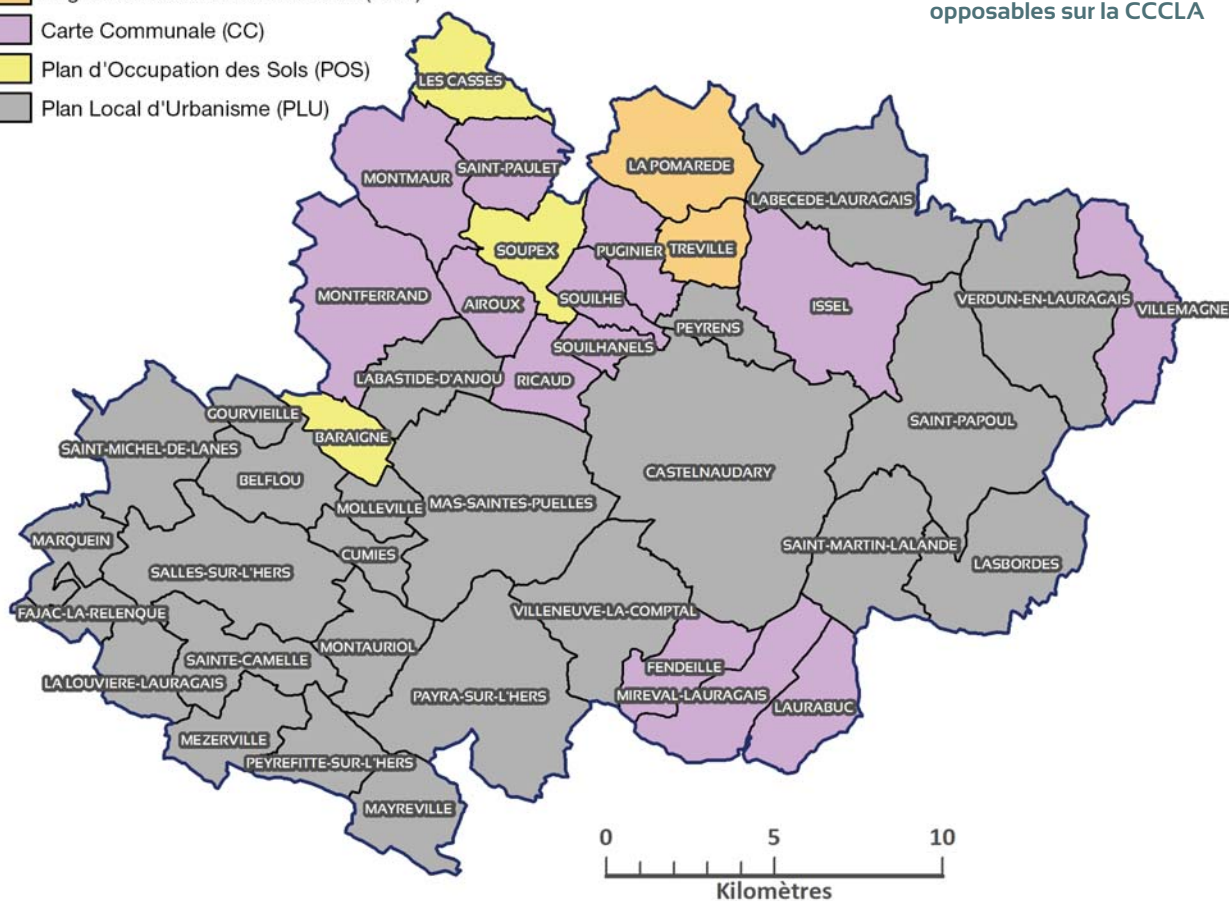


26 // les anciennes intercommunalités regroupées dans la CCCLA.



- Règlement National d'Urbanisme (RNU)
- Carte Communale (CC)
- Plan d'Occupation des Sols (POS)
- Plan Local d'Urbanisme (PLU)

27 // les différents documents d'urbanisme opposables sur la CCCLA



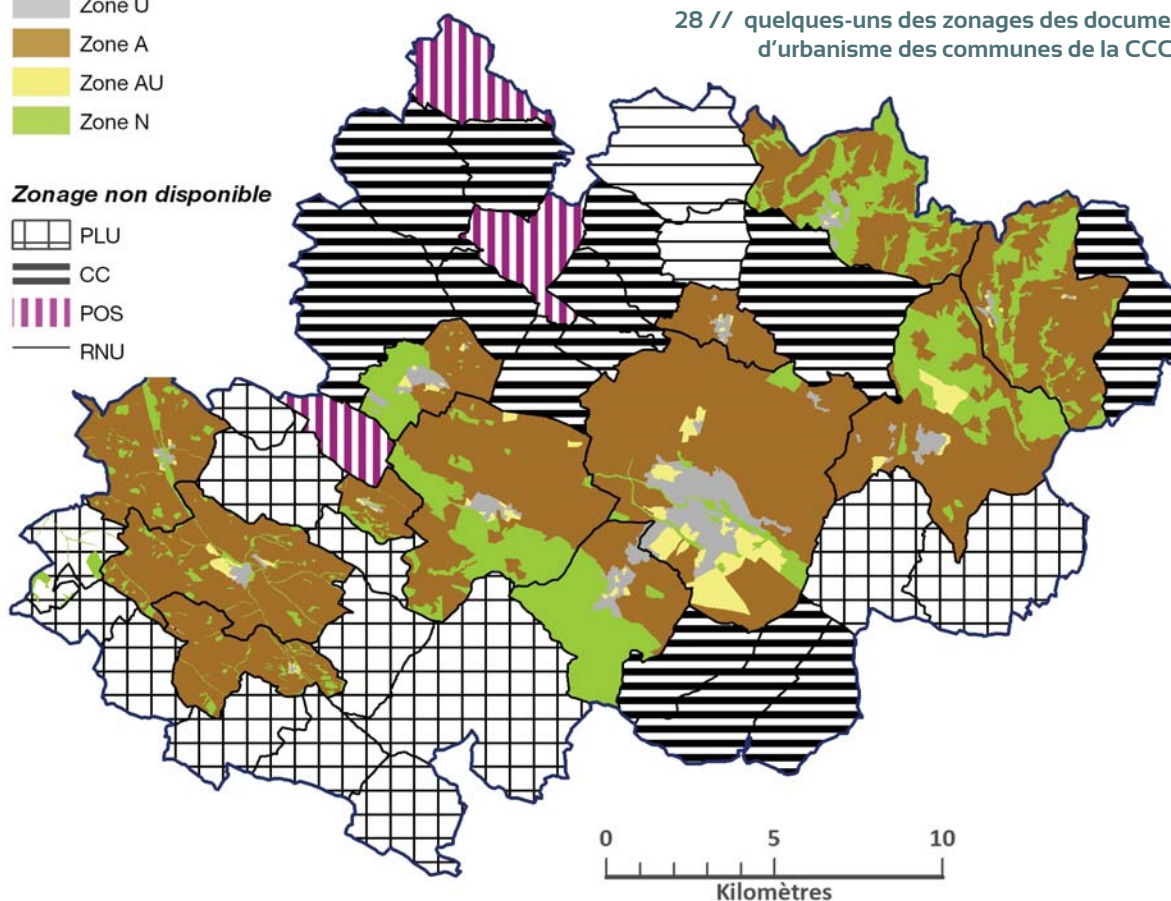
**Zonage disponible**

- Zone U
- Zone A
- Zone AU
- Zone N

28 // quelques-uns des zonages des documents d'urbanisme des communes de la CCCLA

**Zonage non disponible**

- PLU
- CC
- POS
- RNU





Si la DGS s'accorde à dire qu'une réflexion intercommunale sur l'aménagement en général et l'urbanisme en particulier serait indispensable, elle concède aussi que ce n'est actuellement pas fait et que cette dynamique n'est pas prête d'être enclenchée. Les élus de Castelnaudary souhaitent conserver à la ville son statut de ville et il n'est pas encore dans les habitudes de discuter ensemble. Sur la planification par exemple, seules 23 communes sur les 43 participent au groupement de commande qui est fait pour la révision des PLU de chaque commune. Quant à l'idée d'un PLU intercommunal, le chemin est encore long semble-t-il...

## **b. Des documents d'urbanisme hétéroclites**

Sur les 43 communes de la CCCLA, les documents d'urbanisme se répartissent comme suit (figure 27) :

- 2 communes sont en RNU ;
- 3 conservent un POS ;
- 13 ont une carte communale ;
- 25 ont un PLU, dont 16 (ceux de l'ancienne CC Hers et Ganguise) avec un PADD commun.

Les 16 communes de l'ancienne CC Hers et Ganguise ont bénéficié d'un traitement commun des PLU, réalisés par le même bureau d'études (Citadia). Les PLU qui en résultent sont donc assez homogènes : au sein d'une majorité d'espaces agricoles (zones A), les haies, ripisylves ou bois sont placés en zone naturelle (zones N) et le cœur du village est en zone U avec des extensions plus ou moins grandes prévues (zones AU pour du résidentiel ou des zones artisanales). Les hameaux ont un traitement « spécial » avec un règlement autorisant les changements de destination (et les rénovations).

Ailleurs, on remarque quand même une certaine homogénéité, liée à la géographie, à la constitution des documents d'urbanisme et/ou aux anciennes communautés de communes : en gros, les documents d'urbanisme se « ressemblent » autour de Castelnaudary (dans la plaine), sur les versants de la Montagne Noire et donc sur les communes de l'ancienne CC Hers et Ganguise.

Globalement, au final, la compilation des 43 documents d'urbanisme donnent une mosaïque de zones A, N, U et AU qui ne dégagent pas de possibilités de planification à l'échelle de la CCCLA (figure 28). On le verra dans une dernière partie, après examen de quelques documents d'urbanisme,

Cette mosaïque devrait perdurer un petit moment puisqu'aucune stratégie globale n'est mise en place au niveau de la planification et des documents d'urbanisme. La CCCLA a mis en place un groupement de commande pour mutualiser la révision de ces documents d'urbanisme mais 23 communes seulement y participent.

Pour aller plus loin dans cette étude de la planification sur la CCCLA, 3 PLU ont été analysés, d'une part en fonction de leur localisation puis en fonction de leur disponibilité. POS et cartes communales n'ont pas fait l'objet d'une analyse, puisque les premiers doivent être modifiés en PLU et les secondes sont une spatialisation plus ou moins précise du RNU sans réelle volonté de planification et de projet territorial, contrairement aux PLU, plus ambitieux à ce niveau en théorie.

## 2. LE PLU DE SALLES-SUR-L'HERS

Note : ce PLU avait fait l'objet d'une petite étude au cours de la première année du master (session Droit de l'Urbanisme) ; il a été repris ici et réadapté à la trame du mémoire. Cela explique aussi que la commune soit mieux connue que les autres. Un entretien avec le maire et la secrétaire de mairie avait en particulier pu être réalisé, ce qui n'a pas été le cas avec les autres mairies.

### a. Présentation

L'élaboration du PLU a commencé en 2006 et celui-ci a été approuvé en 2009 ; il a été établi pendant l'élaboration du SCOT Lauragais ; il n'intègre donc que certains des enjeux du SCOT : l'accueil de nouvelles populations, la maîtrise de l'urbanisation, la gestion économe des ressources et la préservation du cadre de vie et l'identité paysagère du territoire faisaient partie de ces enjeux.

Un PADD commun a été défini sur les 16 communes de la Communauté de Communes Hers et Ganguise ; sur la base de ce PADD, le PLU est ensuite précisé sur chaque commune. Le principal objectif du PLU concernant l'urbanisme est celui de préserver la qualité de l'environnement et du cadre de vie, comme en témoigne l'extrait suivant.

*« L'identité du territoire se traduit également dans les paysages : des bourgs de petite taille généralement concentrés, des écarts nombreux et souvent imposants (voire des hameaux denses), des masses forestières résiduelles, de grands espaces cultivés... Les communes souhaitent préserver les paysages et les milieux naturels sensibles, notamment au travers d'une meilleure maîtrise de l'étalement urbain et des impacts des grands projets. Dans ce cadre, les élus se sont accordés sur la nécessité de respecter quelques grands principes qui permettront de fixer une politique commune et cohérente de développement urbain :*

- développer en priorité les réhabilitations et les changements d'affectation : ce qui implique de limiter l'ouverture à l'urbanisation en axant le développement sur la reconquête du bâti traditionnel existant*
- développer les bourgs principaux de manière à limiter la consommation d'espace agricole et naturel et maîtriser les déplacements sur la communauté de communes*
- limiter aux implantations historiques la construction sur ligne de crête et veiller à respecter les logiques d'implantation : il s'agit de favoriser l'urbanisation en continuité de l'existant pour protéger les cônes de vue sur les vallées*
- respecter les caractéristiques architecturales locales en s'appuyant sur le respect de la Charte du Pays Lauragais. »<sup>21</sup>*

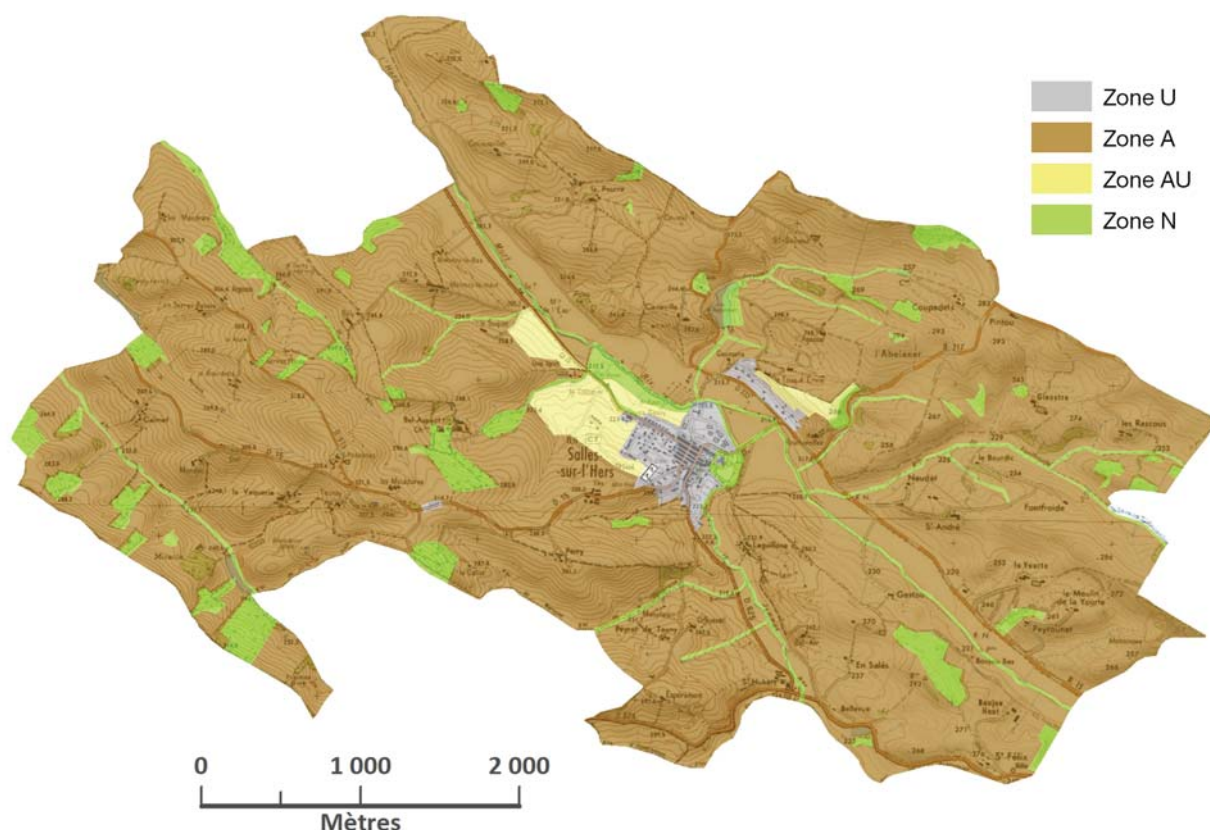
Au final, le document cartographique du PLU (figure 29) est assez simple (comme la plupart des PLU de la CCCLA), avec une grande majorité d'espaces classés en zone A (plus de 90 %). Ils sont entrecoupés d'espaces naturels (8 %), essentiellement les bois et les linéaires le long des routes ou des ruisseaux). Du point de vue de l'urbanisation, elle est concentrée autour du village (1,75 % en U, 2 % en AU); 55 fermes isolées ont un statut « particulier » puisque leur changement d'affectation doit être favorisé (elles sont présentées dans une annexe au règlement du PLU). On a donc une zone plutôt centrale urbanisée ceinturée d'espaces agricoles ou naturels.

Même si les autres espaces sont décrits et prévus dans leur évolution, et en dépit des faibles surfaces concernées (moins de 5%), le PLU est donc essentiellement actuellement un document destiné à gérer le développement de l'urbanisation dans le cœur de la commune et autour de ce centre. C'est en tout cas là que se concentrent les principaux enjeux. C'est aussi là que se situent les principaux écarts entre ce qui était prévu et ce qui a été fait.

---

21 > PADD du PLU de Salles sur l'Hers, p10

Il semble également que l'économie de l'espace aura du mal à se faire en doublant potentiellement la surface urbaine (2% de zones AU contre 1,75% de zones U) ; c'est sans doute le prix à payer pour augmenter l'attractivité de la commune...



## 29 // zonage du PLU de Salles-sur-l'Hers

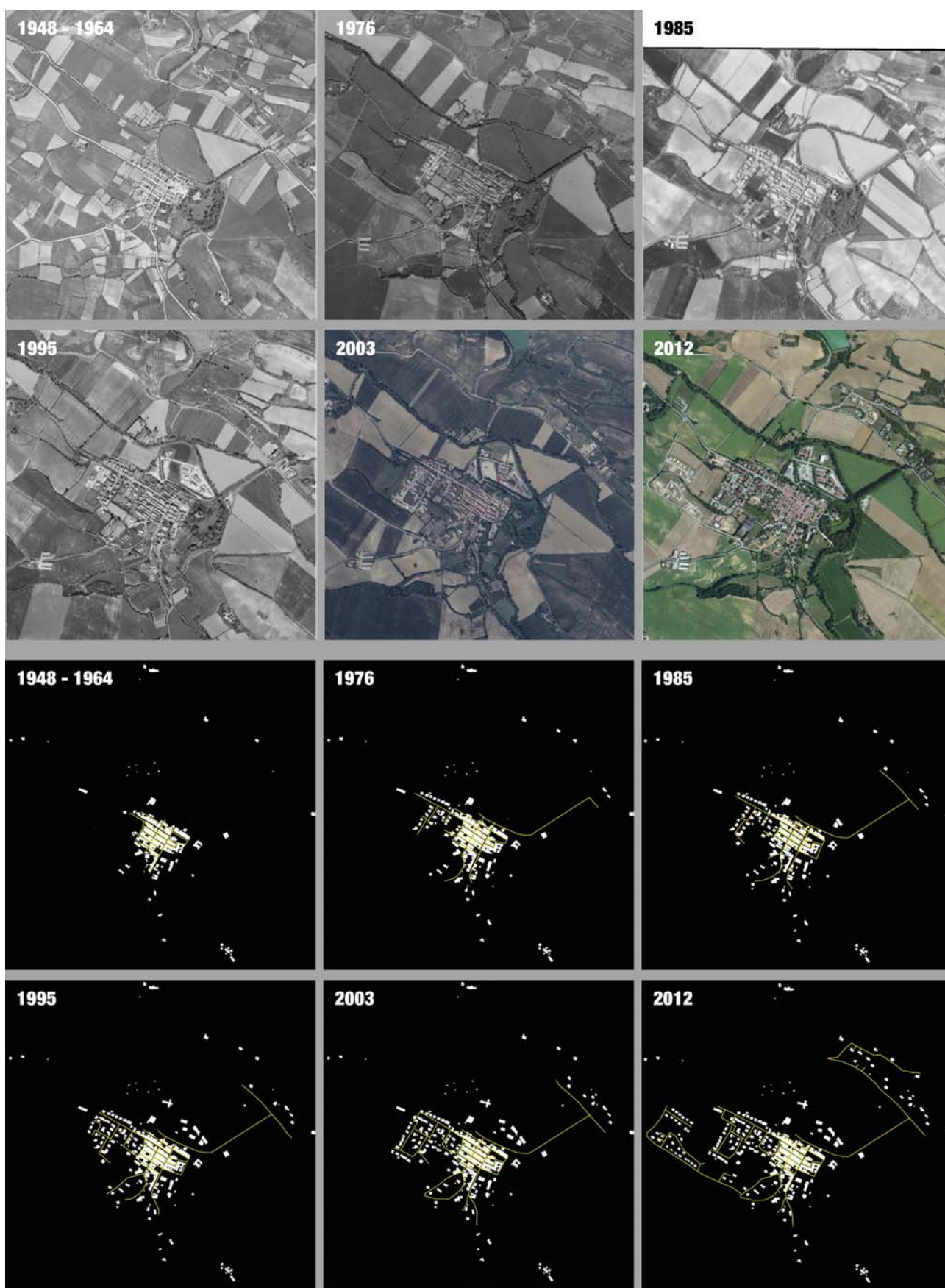
En projetant des constructions sur l'ensemble de ces zones AU (22,69 ha), à raison de parcelles de 1000 m<sup>2</sup>, on peut construire environ 227 logements. Ce qui donne une possibilité d'accueil, à l'horizon 2015, puisque c'était l'objectif du PLU, de 476 habitants (avec une moyenne de 2,1 habitants/logement, comme le constate l'INSEE ).

Or on peut calculer à partir des prévisions du SCOT que Salles doit accueillir, à l'horizon 2030, environ 500 habitants... Et, en 2015, on constate déjà un déficit de 6 %. Les zones AU sont donc largement surévaluées par rapport aux nécessités d'accueil actuelles.

### b. Efficience du PLU

Sur le premier principe (développer en priorité les réhabilitations et les changements d'affectation), le PLU n'ayant pas la main sur les propriétés dégradées de centre bourg par exemple, ces réhabilitations sont rares. A Salles sur l'Hers, la commune a quand même restauré un bâtiment pour en faire une salle communale. Mais en centre-bourg, bon nombre de maisons sont vacantes au mieux, en passe de devenir des ruines au pire... Ce principe du PADD est donc un échec au final. Certaines rues comptent d'ailleurs plus de logements vacants qu'habités...

Concernant la limitation de l'urbanisation des lignes de crêtes et la volonté de favoriser les implantations historiques, l'échec est là aussi au rendez-vous. La figure 30 montre le dernier lotissement du village, sur la ligne de crête, à l'écart du village. Le PLU n'a donc là non plus pas su imposer ses volontés.



30 // Evolution spatiale de Salles-sur-l'Hers entre 1948 et 2012





31 // lotissement à Salles sur l'Hers, en pleine ligne de crête...

La photo montre également que les préconisations architecturales définies comme grand principe n'ont pas été respectées : des maisons standard, des enduits passe-partout, etc. rien ne vient rappeler l'identité lauragaise.

Le principe de développer les bourgs principaux de manière à limiter la consommation d'espace agricole et naturel est lui aussi malmené... L'évolution de la tâche urbanisée du village depuis 1948 (figure 30) montre comment le village s'est développé : de manière relativement groupée jusqu'en 2003, puis à partir de 2003, pendant la période d'activité du PLU actuel, complètement décentrée avec un lotissement à l'ouest, complètement détaché du village.



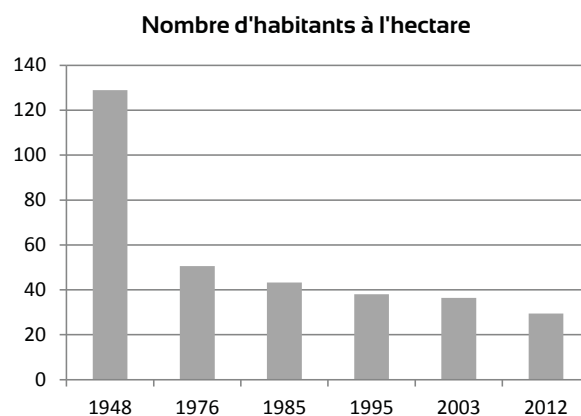
32 // les différentes époques d'urbanisation du village

En dehors de ces objectifs, le PLU a quand même permis l'accueil de nouvelles populations. Quantitativement, le PLU est donc plutôt efficace. La commune serait à 738 habitants aujourd'hui soit une hausse de près de 160 habitants par rapport aux 580 comptabilisés en 2006 ; les choix retenus par le PADD prévoyaient pour la commune l'arrivée de 200 nouveaux habitants jusqu'à 2015/2020. Le PLU de 2006 a donc bien joué son rôle.

Même en termes de densité d'habitants à l'hectare (figure 33), si celle-ci a bien diminué depuis 1948, elle reste dans les chiffres préconisés par le SCOT pour 2030 (15 habitants à l'hectare) et ce, même en prenant en compte les zones AU... Pourtant, le PLU a largement favorisé l'étalement en entérinant des zones à urbaniser toujours vers l'ouest (zones AUh et zone 1AUh) et les zones Uc sont des zones d'habitation « extensive » (le COS y est de 0,25 contre 0,4 dans les zones Ub ou Auh). La nécessité d'une lutte forte contre l'étalement est donc à relativiser.



Année	Surface (Ha)	Hab.	Hab/Ha
1948	5,89	760	129
1976	10,44	528	51
1985	11,55	500	43
1995	13,39	510	38
2003	15,39	560	36
2012	25,07	738	29
PLU 2006 (U)	29,98	805	27
PLU 2006 (U+AU)	42,92	805	19
PLU 2006 (U+AU+IAU)	52,68	805	15



33 // évolutions de la population et de la densité de population sur la commune de Salles sur l'Hers.



34 // Evolution spatiale du village de St-Michel-de-Lanès : l'évolution est surtout marquée en 2012, date de la construction du lotissement. Le PLU n'a donc pas pu empêcher l'étalement sur la commune...



35 // lotissement à St-Michel-de-Lanès, complètement déconnecté de l'existant (spatialement et au niveau des matériaux).

La forme urbaine et le fonctionnement du village sont par contre largement modifiés par les évolutions autorisées par le PLU. En examinant l'historique du village, on voit que c'est l'installation du lotissement des années 70 qui a, dès le début, entraîné le problème de la connexion des lotissements (des années 70 puis de ceux des années 2000/2010) avec le reste du village. Des installations qui semblent insignifiantes à un instant t se révèlent lourdes de conséquences à t+30 ans... En effet, Salles-sur-l'Hers est une bastide, forme urbaine caractérisée entre autres par sa trame viaire en rues perpendiculaires. Cette forme marque fortement le cœur du village et son fonctionnement. En ne reprenant pas la trame du village, la construction successive de maisons individuelles a empêché la création des voies perpendiculaires qui auraient pu assurer cette connexion logiquement jusqu'à aujourd'hui. Les nouvelles constructions, déjà déconnectées du village par leur traitement extérieur, sont d'autant plus déconnectées qu'elles ne fonctionnent pas comme le reste du village. Plus précisément, c'est le contournement d'une parcelle cultivée, urbanisée entre 76 et 85 et la construction d'une maison placée dans l'axe naturel de cette



36 // Différentes phases de l'évolution du village

potentielle liaison avec la construction tardive d'une parcelle carrée construite entre 1995 et 2003 qui fait qu'aujourd'hui la circulation dans cette partie du village est différente de la partie ancienne ; elle est même étrange puisqu'on a une impasse connectée à la route principale du village. Sans réparer tout de suite ce problème, le PLU aurait pu l'éviter sur les secteurs à urbaniser.

D'autres zones (figure 36), notamment celle de la Tour d'Envie, entraînent un étalement important et un éloignement par rapport au centre. Ces nouveaux logements se retrouvent éloignés, voire très éloignés à la Tour d'Envie, du centre et des services, sans pour autant prévoir de facilités de déplacements piétons par exemple (même si un chemin piéton a été réalisé avec les lotissements les plus récents). Elles auraient pu être limitées par le PLU de 2006. Ce ne sera pas le cas puisqu'en 2015, une nouvelle vague de ventes de terrains est réalisée avec une dizaine de parcelle à 40 €/m<sup>2</sup> (mais qui au final, en rajoutant le prix de l'assainissement non collectif, revient plutôt à 60 euros/m<sup>2</sup>)...

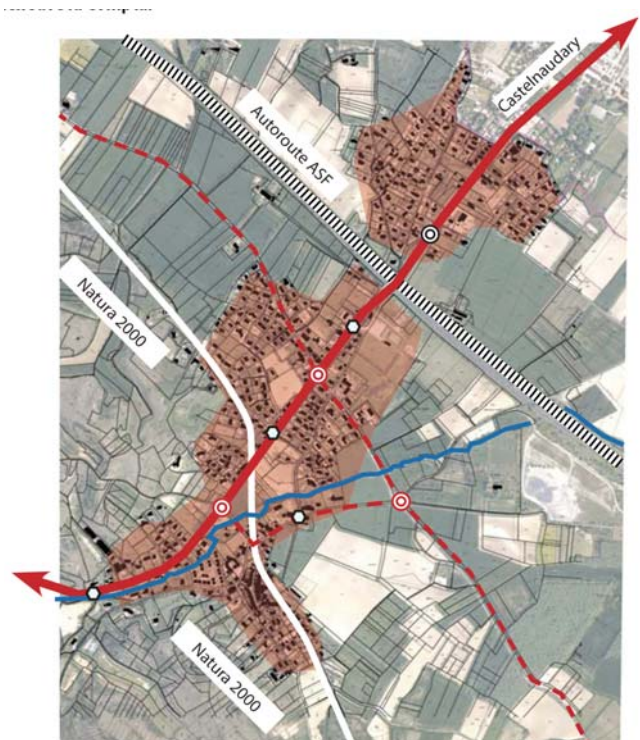
Cette fuite vers l'ouest oblige également la mairie à réfléchir à une nouvelle « centralité » dans le secteur ouest : les habitants étant relativement loin des services du centre, la mairie envisage un parc ou autre sur la parcelle AUe (sur laquelle la maison de retraite devait se faire). Et ce après avoir créé la maison médicale dans ce secteur (pour « compenser » la distance aux autres services ?). Cette dynamique ne va pas s'arrêter avec le prochain PLU puisqu'une zone 1AUh est placée en continuité de la zone AUh. La commune est de surcroît propriétaire d'une partie des parcelles de cette zone 1AUh.

Si quantitativement, le PLU gère à peu près les choses, qualitativement, le résultat est assez décevant puisqu'il entraîne, au-delà des questions esthétiques, des problèmes de fonctionnement. La question esthétique n'est pas si anodine que ça puisque un des objectifs du PLU est quand même de préserver le cadre de vie. Malgré des demandes relativement claires du PADD, le PLU n'a pas su trouver les moyens pour leur application effective et n'a pas atteint ses objectifs. Et cet échec a des conséquences indirectes fortes sur la structure du village et met en péril le capital environnemental et paysager du village, caractéristique pourtant mise en avant dans le diagnostic et qui doit être préservée. C'est un mal bien commun puisque la commune voisine (figures 34 et 35) a la même évolution et le même type de lotissements, encore plus visibles, encore moins relié à de l'existant...

### 3. LE PLU DE VILLENEUVE-LA-COMPTAL

#### a. Présentation

Ce PLU est plus récent puisqu'il a été adopté en 2013. Le diagnostic n'a pas pu être consulté. Le PLU ne fait pas partie d'une commande groupée et le PADD est donc uniquement centré sur Villeneuve, ce qui n'était pas le cas avec le PLU de Salles-sur-l'Hers, intégré à une réflexion globale sur la communauté de communes. Le PADD n'a donc pas l'« ampleur » de celui de Salles, élaboré pour plusieurs communes. On va voir que ce PLU se borne à décrire et à contrôler l'urbanisation mais aucune perspective n'est affirmée. La comparaison entre des objectifs et des résultats est donc difficile dans la mesure où aucun



37 // extrait du PADD de Villeneuve-la-Comptal

objectif n'est vraiment énoncé. Ce PLU reprend par contre plus nettement que celui de Salles-sur-l'Hers, les données du SCOT (il date de 2013, le SCOT de 2012).

Ce PADD retient que Villeneuve fait partie des pôles de proximité secondaires définis par ce SCOT pour maintenir une diversité d'emplois et de services sur le secteur. Il concède quand même que les concurrences territoriales ne permettent pas un développement économique de grande ampleur. Le maintien des activités existantes est donc l'objectif le plus réaliste. Au niveau de l'habitat, la diversification de cet habitat ainsi que la préservation, face à l'urbanisation, des espaces naturels (le sud de la commune est en Natura 2000) est le principal objectif du PLU. Il doit aussi chercher à articuler les différents quartiers de la commune, ceux-ci s'étant développés sans réelle cohérence dans le temps et l'espace, du fait

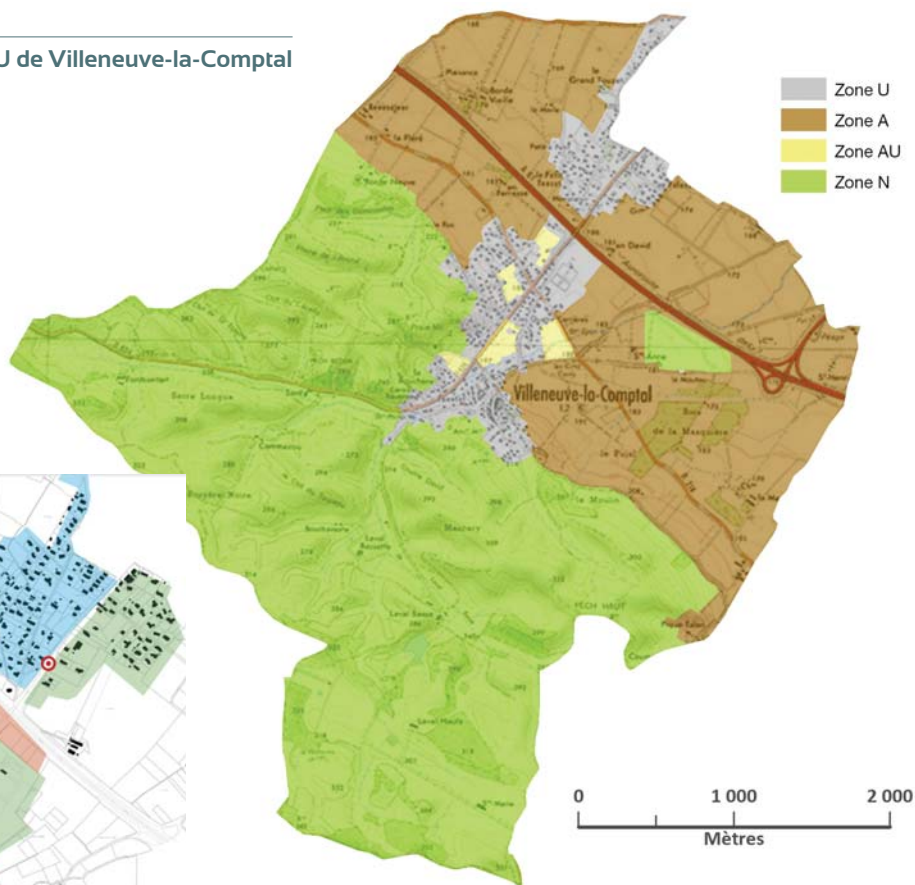
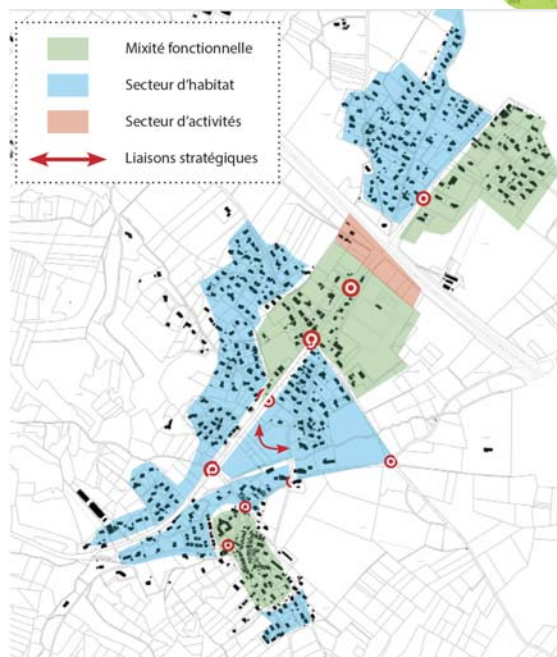
notamment du passage de l'autoroute qui coupe la commune en deux. Ces objectifs sont finalement peu traités concrètement dans le PLU puisque le PADD fait un état des lieux des différents quartiers du village sans relier le tout par une vision d'ensemble qui permettrait de revenir sur ces quelques enjeux.

Le document graphique (figure 38) est assez simple, avec une grande moitié sud-ouest (58 %) en zone naturelle (autour de la zone Natura 2000) et l'autre partie (33 %) en zones agricoles. Entre les deux, le village s'étend, avec une grande partie de zones U (8 %), et quelques zones AU (1 %), dans les dents creuses ou en extension immédiate du village. Comparé à d'autres communes, les zones urbanisées sont plus étendues (9%). Deux paramètres importants ont semble-t-il concouru à la forme du village actuelle : la proximité de Castelnaudary au nord et les espaces naturels au sud, sur les coteaux, qui ont empêché une urbanisation vers cette zone, pourtant plus agréable (hauteurs, verdure...).

Le document est assez ramassé et propose, après des précisions historiques sur le développement du village, un PADD axé sur les 5 parties du village, en précisant si ce sont des secteurs d'habitat, d'activités ou mixtes (habitat, services, équipements).



## 39 // classement en secteurs de la commune (extrait du PLU)



Cette description des différents quartiers (figure 39), cœur du PLU, montre que la vocation d'habitat est nette, en sachant que certains secteurs classés comme mixtes (au nord, sous l'autoroute par exemple) sont simplement pourvus d'un terrain de foot... La proximité de Castelnaudary fait que les commerces et services à la population se font rares (beaucoup d'entreprises de maçonneries en lien avec le magasin de matériaux du village). Aucun commerce alimentaire n'est par exemple présent (en dehors de deux camions ambulants). Cette vocation d'habitat ne semble pas forcément assumée par le PADD.

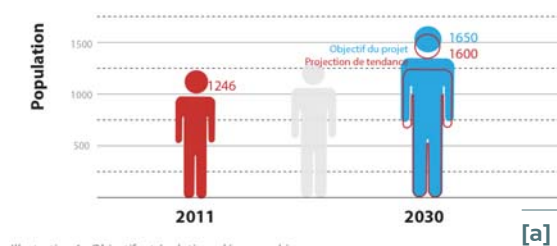


Illustration 1 - Objectifs et évolutions démographiques

[a]

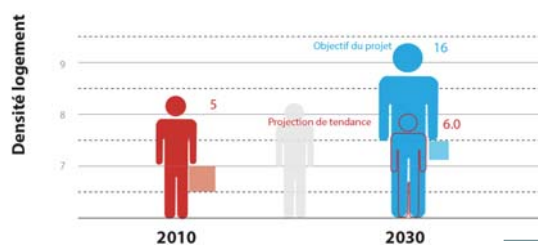


Illustration 3 - Objectifs de densité nette (en logements / hectare d'emprise urbaine)

[b]

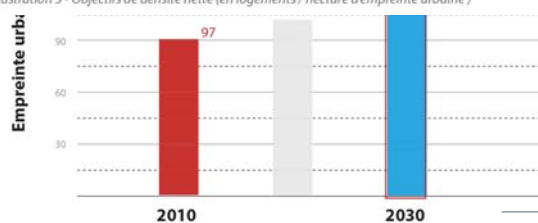
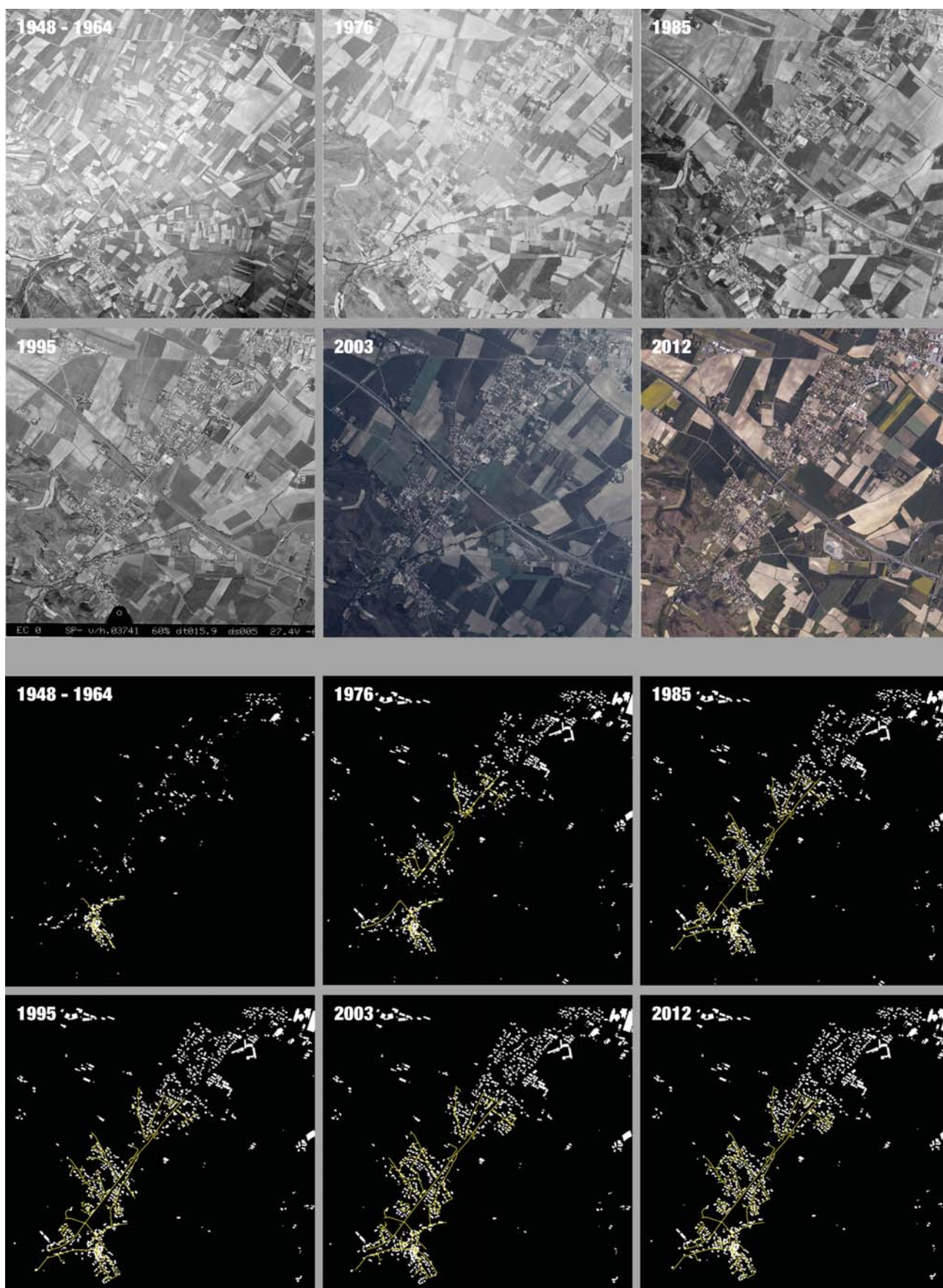


Illustration 2 - Objectifs de réduction de consommation d'espace (en hectares)

[c]

## 40 // les objectifs fixés par le PADD en matière d'évolutions démographiques (a), de densité en logements (b) et de consommation d'espaces (c)

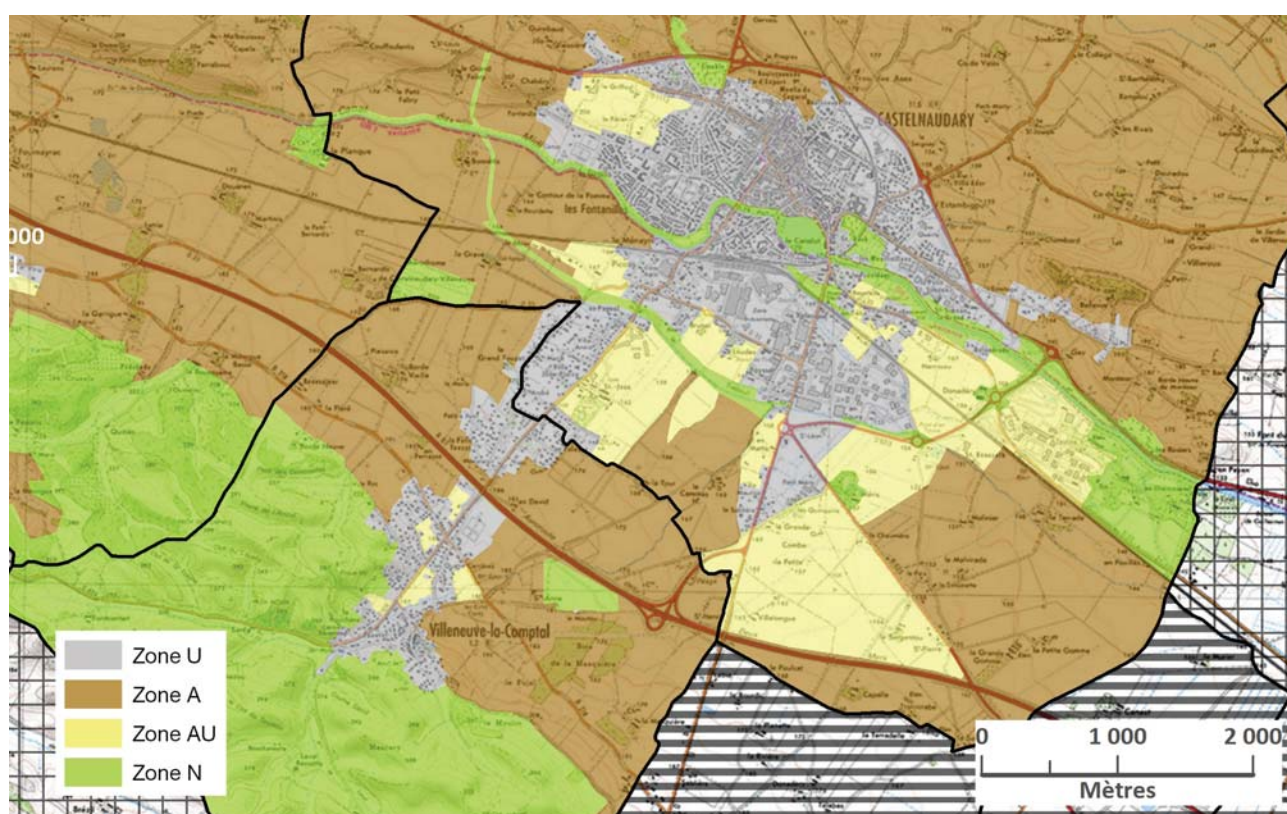


41 // Evolution spatiale de Villeneuve-la-Comptal entre 1948 et 2012



## b. Efficience du PLU

Le PADD de Villeneuve-la-Comptal se borne à recenser l'existant et entériner des secteurs, sans véritable vision globale. Les enjeux pour Villeneuve-la-Comptal sont pourtant assez importants puisque le village est placé au sud immédiat de Castelnaudary, dans un secteur en expansion et la commune est de plus traversée par une autoroute et l'échangeur de Castelnaudary est sur la commune. La juxtaposition avec le PLU de Castelnaudary est édifiante (figure 42) : en effet, on y voit que le développement futur de Castelnaudary est prévu vers l'autoroute et le sud, alors que le nord de la commune (au-delà de la rocade nord, D6113) est pratiquement nul. Le PLU de Castelnaudary « protège » le nord du territoire communal mais place tout le sud en zones AU (beaucoup d'équipements et de zones artisanales en lien avec l'accès autoroutier). La commune de Villeneuve-la-Comptal n'a placé aucune zone AU autour de l'échangeur, pourtant situé sur sa commune... Si une entreprise venait à vouloir s'installer dans le secteur, elle le ferait forcément sur Castelnaudary. Que ce soit conscient ou non, cela signifie que Villeneuve-la-Comptal ne compte pas trop sur des équipements et services et restera une « commune-dortoir », résidentielle pour Castelnaudary. L'enjeu de diversification économique (emplois et services) énoncé par le PLU ne semble pas pouvoir être atteint par un zonage comme celui-là.



42 // le PLU de Villeneuve-la-Comptal face à celui de Castelnaudary

Le règlement est également très simple, standard, sans aucune particularité liée à la région. Il permet finalement tout et son contraire... Exemple : « *Les constructions doivent être conçues, implantées et réalisées de sorte qu'elles constituent un ensemble harmonieux. Elles doivent présenter une simplicité de volume, une qualité d'aspect et de matériaux compatibles avec le respect des perspectives, du paysage et de l'environnement en général.* »

L'évolution de la tâche urbaine (figure 41) montre que c'est autour de 1976 que les directions générales de l'extension du village se sont faites (contrairement à d'autres villages qui ont compté plus d'habitants, Villeneuve est à son plus haut nombre d'habitants depuis 1948).

Après avoir chuté de moitié par rapport à 1948, la densité urbaine est au final stable depuis 1976 (autour de 12 habitants/hectare).

Au final, ce PLU ne remplit pas vraiment son rôle de contrôle de l'urbanisation : l'étalement urbain continue malgré les volontés du PLU de l'empêcher. En termes de prospective, le PLU semble un peu limité. Concernant l'attractivité par exemple, il n'est pas sûr que les zones à urbaniser permettent d'accueillir une population de 400 habitants en 20 ans... Ce chiffre de 400 habitants est d'ailleurs une projection de croissance ambitieuse : la période précédente (1990/2010) n'a vu arriver que 200 habitants et il faut remonter à la période 1975-1995 pour avoir une telle croissance... D'autant que si on considère que des habitants potentiels venaient à Villeneuve-la-Comptal, ils le feraient sans doute pour avoir une maison individuelle, un jardin, etc. Les zones AU représentent environ 10 Ha. Si on découpe ces 10 Ha en parcelles de 1000 m<sup>2</sup> (taille des parcelles dans le secteur), on obtient 100 parcelles. En considérant qu'on n'y construit qu'un seul logement et que la taille moyenne d'un ménage sera de 2,1 à l'horizon 2030, on ne peut accueillir que 210 personnes sur ces parcelles. Soit il y a un autre moyen d'accueillir les 400 personnes (190 en plus que les 210), soit le PLU considère implicitement que cette projection n'est pas atteignable et se contente de combler les dents creuses... Dans tous les cas, le manque de projet réel est visible. Le seul moyen d'arriver à accueillir les 400 habitants est la densification et on voit mal, dans un paysage de maisons individuelles, rarement avec un étage, arriver des logements sur plusieurs niveaux, voire collectifs... La densification serait sans doute un épouvantail pour de nouveaux arrivants.

Le respect du SCOT et le caractère supérieur de ce dernier document sont peut-être également des éléments qui expliquent le manque d'ambition des PLU communaux. Le projet général est celui du SCOT et le PLU se contente finalement d'appliquer ce projet sur la commune (ce qui est en partie normal et qui assure sa compatibilité avec le SCOT). Le PLU est au final un simple document de contrôle de l'urbanisation dont aucun projet ne peut vraiment émerger.

Il est toutefois difficile d'évaluer l'efficacité du document vu le caractère récent du PLU. Mais en dehors des objectifs chiffrés de population, d'empreinte urbaine et de densité de logements, aucun résultat ne sera mesurable. On est donc clairement sur du quantitatif et aucunement sur du qualitatif...

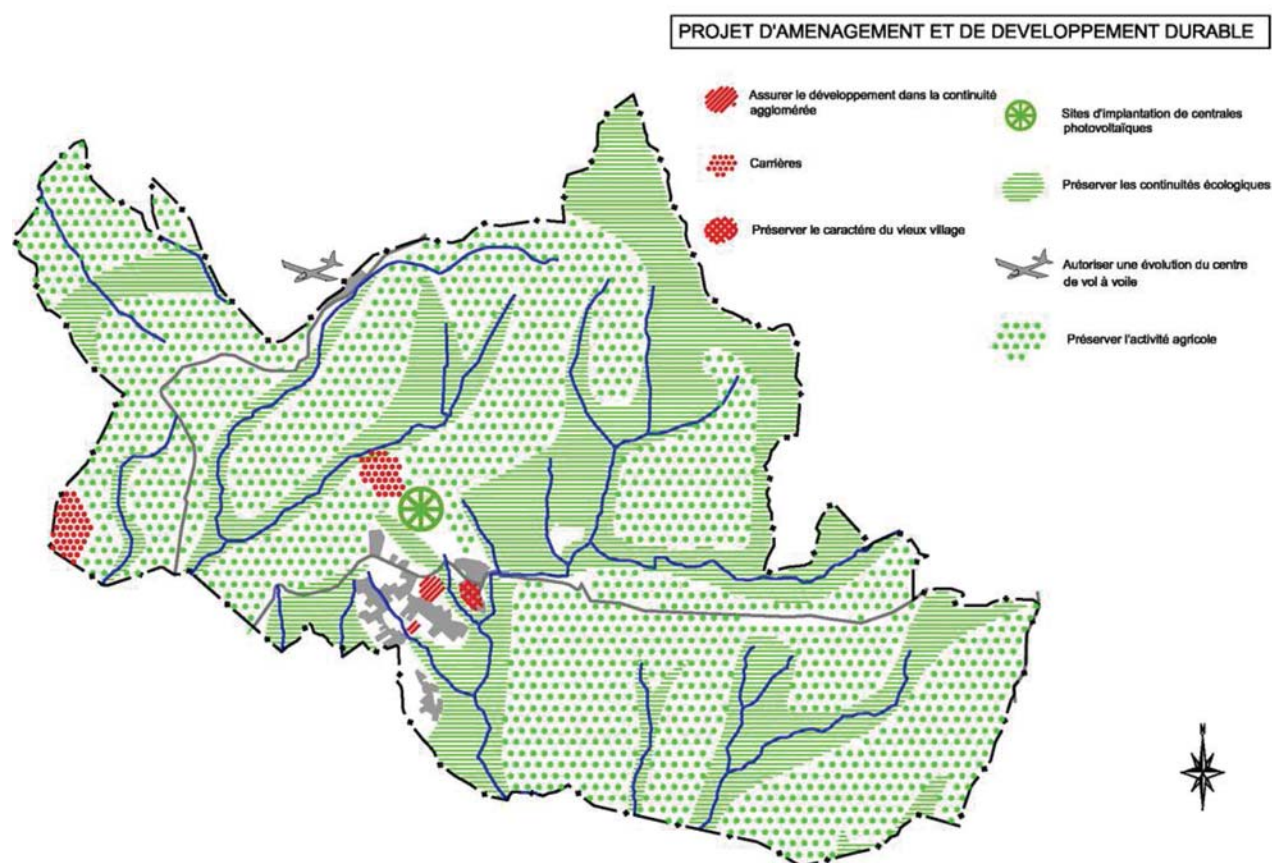
## 4. LE PLU DE LABECEDE-LAURAGAIS

### a. Présentation

Ce PLU date de 2012. La commune est soumise à la loi Montagne et abrite une carrière importante, ainsi qu'un centre historique de vol-à-voile. La commune est constituée de deux parties : une ancienne, très compacte, et l'autre, plus récente, très étalée. *« Il pourrait être considéré qu'il y a deux villages correspondant à deux histoires, deux sites, deux types de formes urbaines radicalement opposées, deux manières d'envisager les modes de vie : le village ancien doté d'une forte identité, l'héritage des anciens, qui attire et retient l'attention du visiteur, qui est avec les paysages environnants le principal facteur de l'image de la commune ; et il y a les quartiers bas, constitués d'additions successives de constructions pavillonnaires édifiées sur de grandes parcelles, réparties dans un système arbustif très fourni. »*<sup>22</sup>

Le PADD annonce ses objectifs, pas forcément en lien direct avec le SCOT :

- Ne pas dépasser 500 habitants en 2030.
- Respecter les équilibres environnementaux
- Assurer le développement aggloméré dans le respect des sites
- Préserver l'exploitation agricole
- Favoriser une activité touristique
- Autoriser le développement des énergies renouvelables



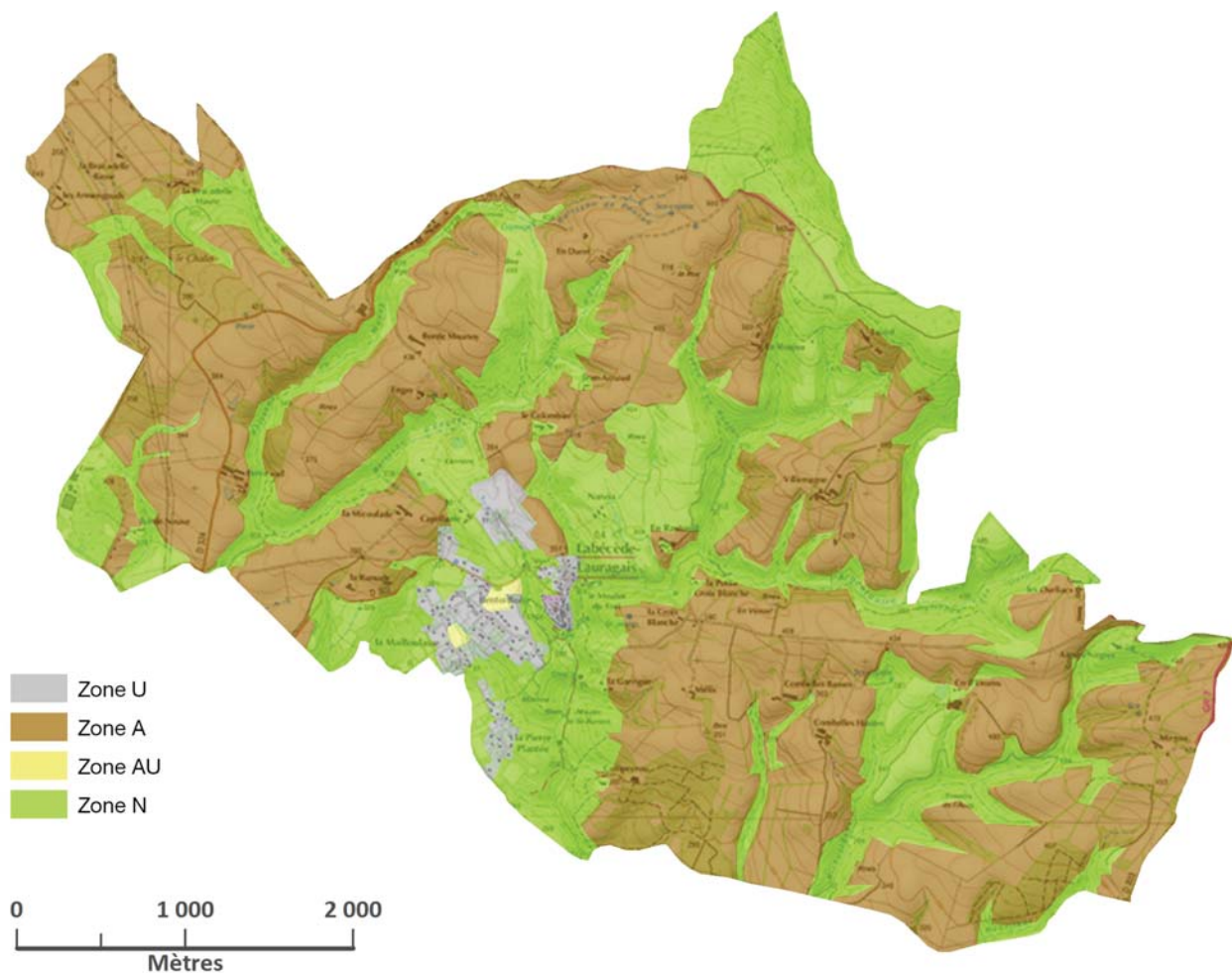
43 // synthèse du PADD du PLU de la commune.



Le premier objectif est fixé en fonction de l'offre foncière, qui semble limitée. Une étape intermédiaire à 2020 précise qu'il ne faudra pas, à cette date, que la population soit supérieure à 440 habitants. Cet objectif est semble-t-il finalement relié au suivant : en effet, en l'absence d'une station d'épuration, l'assainissement de la partie ancienne du village est incomplet (et non conforme) et celui de la partie récente est individuel. Ce qui implique de grandes parcelles (1200 m<sup>2</sup> minimum). Les autres objectifs sont classiques : limitation de l'étalement (développement aggloméré), maintien de l'activité agricole, tourisme... Le dernier objectif est plus opportuniste puisqu'il répond à un projet de centrale photovoltaïque, situé sur une ancienne carrière.

Au final, le projet du PADD est très simple.

Le document graphique est logiquement en lien avec ce PADD : il préserve les zones forestières (vallons essentiellement) en les plaçant en zone N, délimite les zones agricoles et entérine deux zones AU au sein du bâti existant.



## b. Efficience du PLU

Là encore, le PLU est un document de gestion du nombre d'habitants. Le projet est celui de la continuité de l'évolution actuelle (au fil de l'eau) et du respect du SCOT, même si celui-ci est partiellement pris en compte.

Si on prend les évolutions entre 2004 et 2011 avancées par le PLU, 3 ha ont été consommés pour accueillir environ 40 habitants et environ 26 logements, soit 750m<sup>2</sup>/habitant et 1150 m<sup>2</sup>/logement. Les chiffres avancés par le PLU restent dans ces ordre de grandeur (1200 m<sup>2</sup> minimum pour les parcelles constructibles).



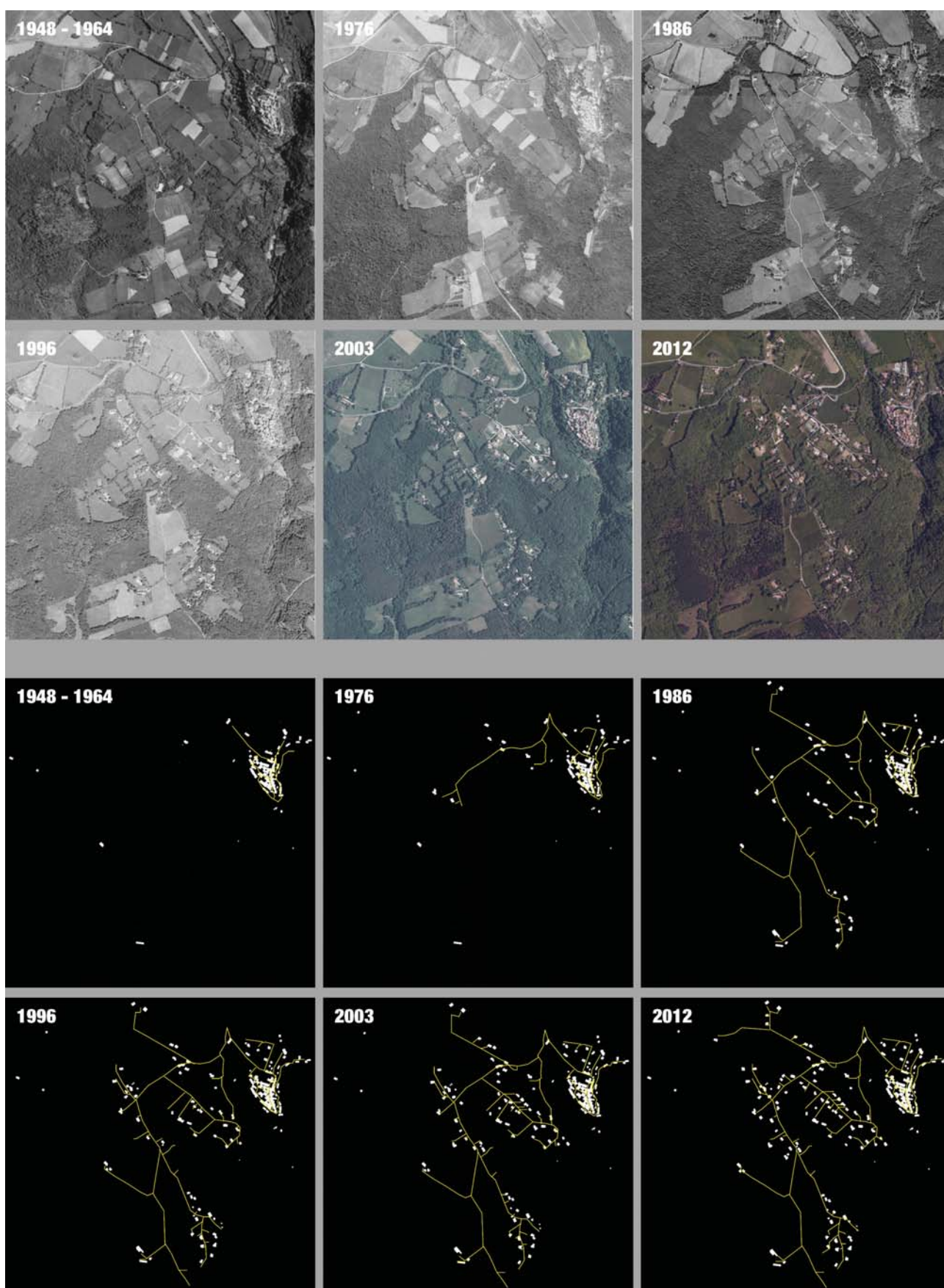
**Les terrains bâtis entre 2004 et 2010**

45 // consommation d'espace entre 2004 et 2010 (source : PLU de Labécède-Lauragais)

Au final, aucun changement n'est impulsé par le PLU. En visualisant les évolutions depuis 1948 (figure 46), on voit bien qu'un certain laisser-faire a certes permis d'accueillir de nouveaux habitants mais en étendant le village de manière démesurée (avec des questions d'assainissement potentiellement problématiques). Le PLU se contente donc de valider les évolutions actuelles en les reliant plus ou moins au SCOT.

En effet, les seules mentions du SCOT concernent la place particulière de la commune face aux espaces naturels et la quantification des prévisions démographiques (densités, etc.). Souvent, le rapport de présentation vient tempérer les souhaits du SCOT, pas vraiment applicables sur la commune (développement de logements sociaux, d'une économie résidentielle...). Le SCOT est ainsi le principal soutien des chiffres de densité (logements à l'hectare) avancés par le PLU. Il est à chaque fois appelé (et la compatibilité du PLU avec ce SCOT est ainsi prouvée) dès qu'il s'agit de calculer le nombre d'habitants potentiels et les surfaces mobilisées pour leur accueil. Le PLU reste ainsi dans les chiffres de densité énoncés par le SCOT (autour de 10 logements/ha). Le PLU privilégie nettement le quantitatif aux dépens du qualitatif...



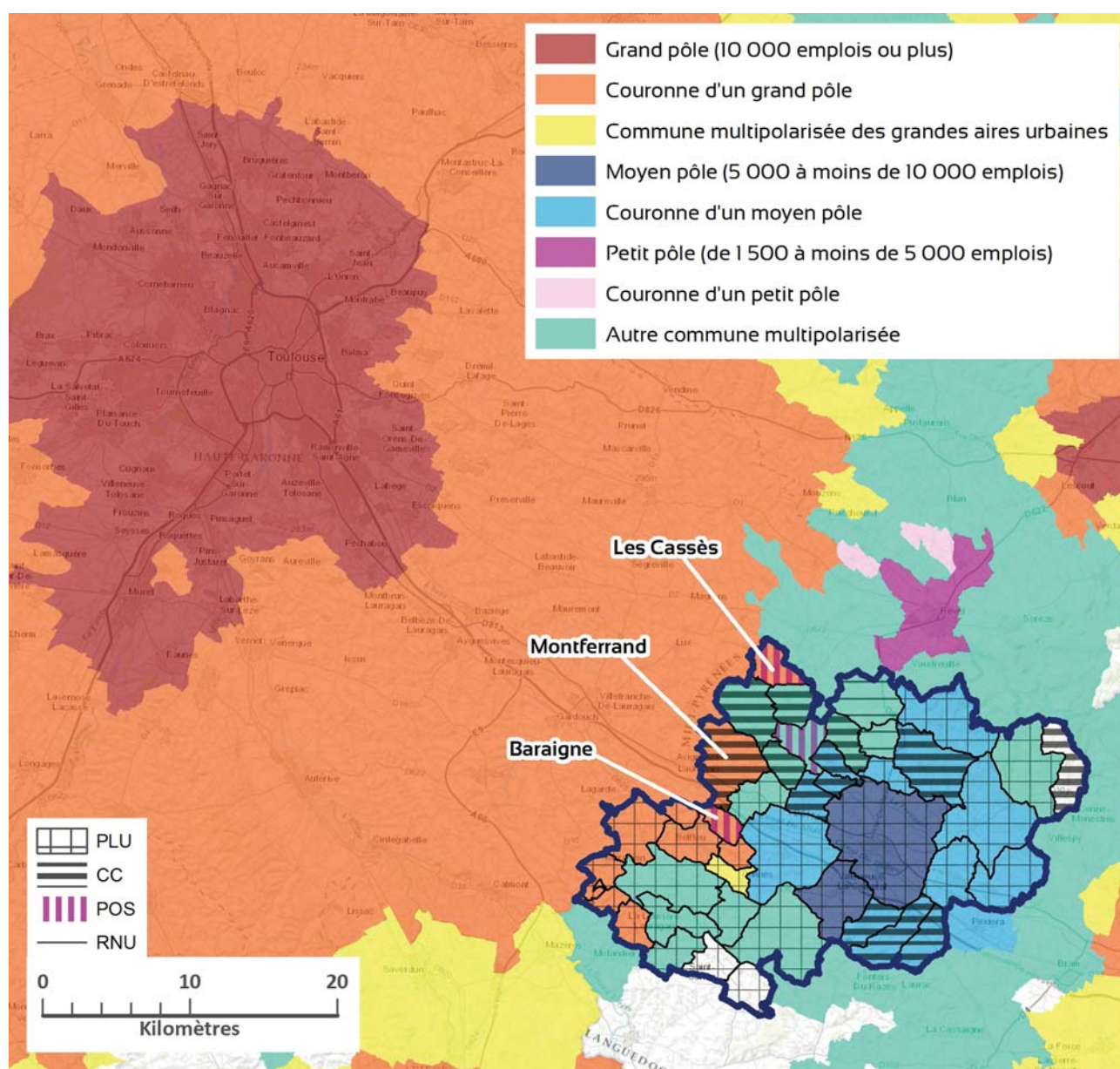


46 // Evolution spatiale de Labécède-Lauragais entre 1948 et 2012

## 5. DES DOCUMENTS D'URBANISME TROP DISPARATES ET PEU EFFICACES

Ce rapide examen de documents d'urbanisme en cours sur la CCCLA montre en premier lieu leur hétérogénéité formelle, avec des documents bien différents malgré le cadre institutionnel de tels documents. Si l'hétérogénéité formelle est plutôt saine et signe de diversité de vues, de manières d'aborder l'urbanisme, cette hétérogénéité se voit également sur le fond. Et elle est plus problématique puisque les documents n'ont finalement pas la même ambition. Alors que certains essaient de définir un projet (même petit), comme sur les anciennes communes de la CC Hers et Ganguise (comme Salles-sur-l'Hers), d'autres se contentent de gérer l'existant ou d'appliquer des préconisations supérieures. S'ils portent le même nom (PLU), ces documents n'ont en fait pas la même utilisation.

Cette différence se retrouve dans l'absence de document d'urbanisme sur des communes pourtant soumises à une pression foncière potentiellement importante du fait de leur placement par rapport à Toulouse. La commune de Montferrand par exemple reste en carte communale alors qu'elle est en première couronne de l'aire urbaine. De même avec les communes de Baraigne ou des Cassés, qui conservent leur POS. On peut se demander si de tels documents d'urbanisme sont à la hauteur des enjeux de planification qu'implique leur positionnement géographique.



En effet, « *contrairement au PLU, [la carte communale] ne peut pas réglementer de façon détaillée les modalités d'implantation sur les parcelles (types de constructions autorisées, densités, règles de recul, aspect des constructions, stationnement, espaces verts...)* et elle ne peut contenir des orientations d'aménagement »<sup>23</sup>. De la même manière, le POS est plus limité que le PLU dans la mesure où il ne contient pas de PADD, dont l'absence reflète peut-être un manque de projection et de projet territorial (à l'époque de leur élaboration, les enjeux n'étaient peut-être pas aussi clairs qu'aujourd'hui). Il y aurait matière à réfléchir sur l'uniformisation de traitement entre les communes ou la hiérarchisation au moins dans les documents d'urbanisme en fonction des enjeux : certaines communes (celles qui évoluent peu par exemple) n'ont peut-être pas besoin d'un document d'urbanisme et le RNU peut suffire.

S'ils ne semblent pas avoir les mêmes objectifs, ils ont par contre la même efficience : ces documents arrivent à gérer à peu près les choses d'un point de vue quantitatif avec un accueil de nouveaux habitants non négligeables. Qualitativement par contre, il en va autrement puisque rien ne semble pouvoir contenir le développement de formes urbaines caricaturales du périurbain. Et ce alors même que les différents documents d'urbanisme mettent en avant comme objectif principal la préservation du cadre de vie et des paysages sur leur commune. Les documents se bornent à de la gestion de quantitatif, des chiffres, des densités, des logements à l'hectare, des habitants potentiels... Rien n'est dit de la qualité des espaces urbanisés. Et quand quelque chose est dit, cela ne semble pas avoir la même portée que les chiffres de COS, de densité à l'hectare, etc. On pourrait finalement mettre tout le monde sur un terrain vague, tant que les chiffres de densité sont respectés... Il y a là une contradiction forte que les documents d'urbanisme ne sont pas capables de gérer.

L'absence quasi-totale d'orientations d'aménagement (OA) claires et précises pourrait expliquer cette contradiction. A Salles sur l'Hers, seul PLU étudié qui dispose d'orientations d'aménagement, une de ces OA énonce : « *Il s'agit de traiter cet espace en préservant l'image de l'urbanisation existante et celle de l'histoire du bourg, tout en proposant l'image d'une dynamique contemporaine en marche. Les règles attachées à l'aménagement des parcelles privées et à la construction devront être claires et simples, visant une homogénéité des volumes, des aspects et des couleurs des matériaux employés* »<sup>24</sup>. Ces parcelles, aménagées sans architecte, voient donc pousser des maisons de lotissements classiques (un niveau, garage au sous-sol, enduit industriel, etc.), qui sont loin de conserver « l'image de l'urbanisation existante et celle de l'histoire du bourg, tout en proposant l'image d'une dynamique contemporaine en marche »...

Si le côté « gestion » du PLU semble bien maîtrisé par les rédacteurs et instigateurs de ces documents, l'aspect projet est donc totalement oublié. Et si le SCOT fait parfois office de roue de secours, on comprend bien que l'échelle d'un tel document ne peut en faire un vrai projet au niveau d'une commune ou d'une communauté de communes.

On aura compris que si on juxtapose les 43 documents d'urbanisme, la compilation donne une mosaïque de zones A, N, U et AU qui ne dégagent pas de possibilités de planification à l'échelle de la CCCLA. Si des continuités existent (entre Mas-Ste-Puelles et Villeneuve-la-Comptal et entre Villeneuve-la-Comptal et Castelnaudary ou entre Verdun-Lauragais et Labécède-Lauragais), elles sont rares et ne résultent pas vraiment d'une stratégie partagée mais plutôt de la géographie locale (importance des bois sur la Montagne Noire, placées en zones naturelles sur les communes concernées). Mais cette géographie locale n'est pas interprétée de la même manière entre les différentes communes : les zones de coteaux de pelouses sont parfois placées en zones naturelles (à Mas-Stes-Puelles et Villeneuve-la-Comptal) alors qu'elles sont en zones agricoles sur d'autres communes.

23 > <http://www.territoires.gouv.fr/carte-communale>, consulté le 24/06/2015

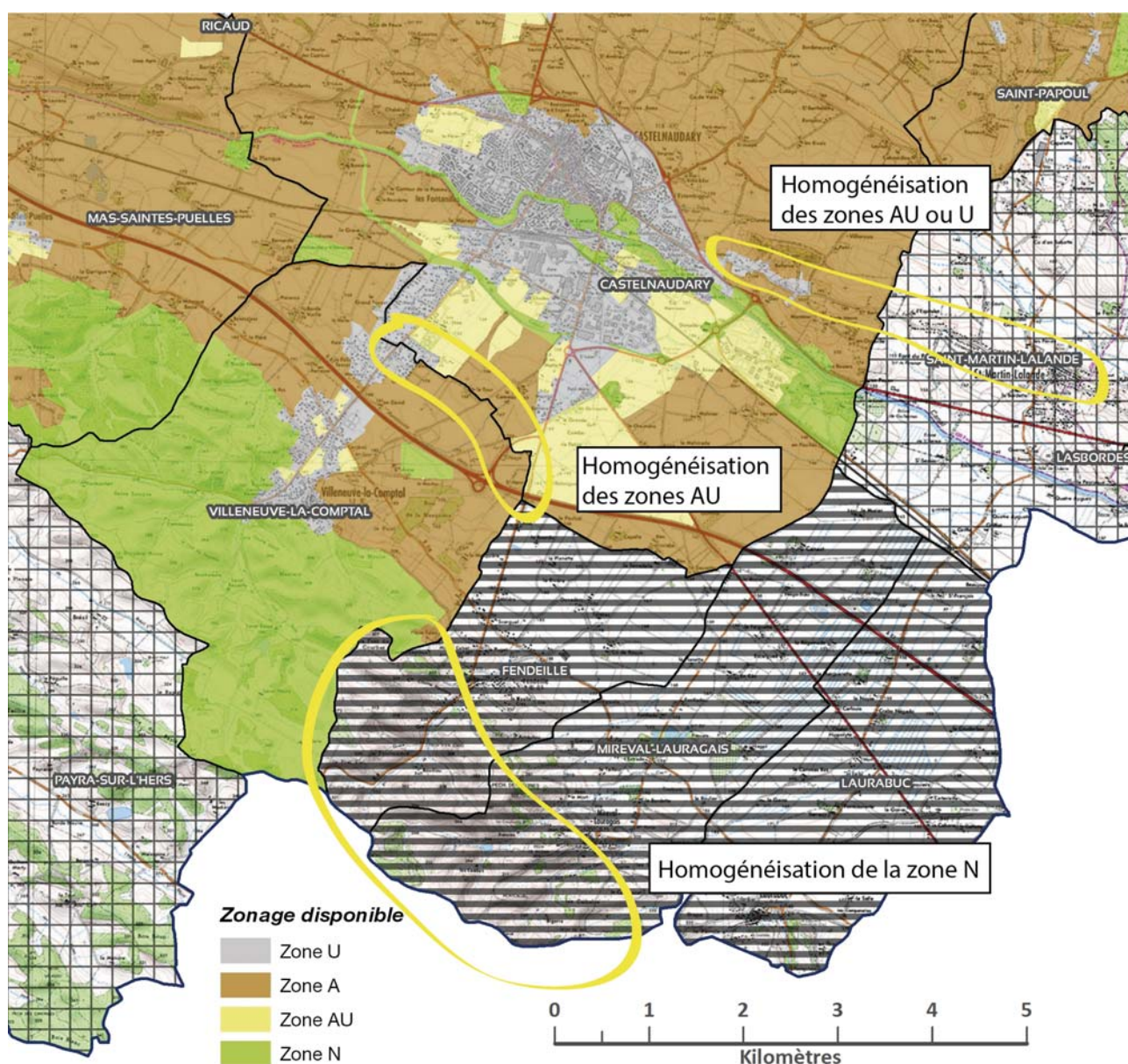
24 > Orientation d'Aménagement n°1 du PLU de Salles-sur-l'Hers



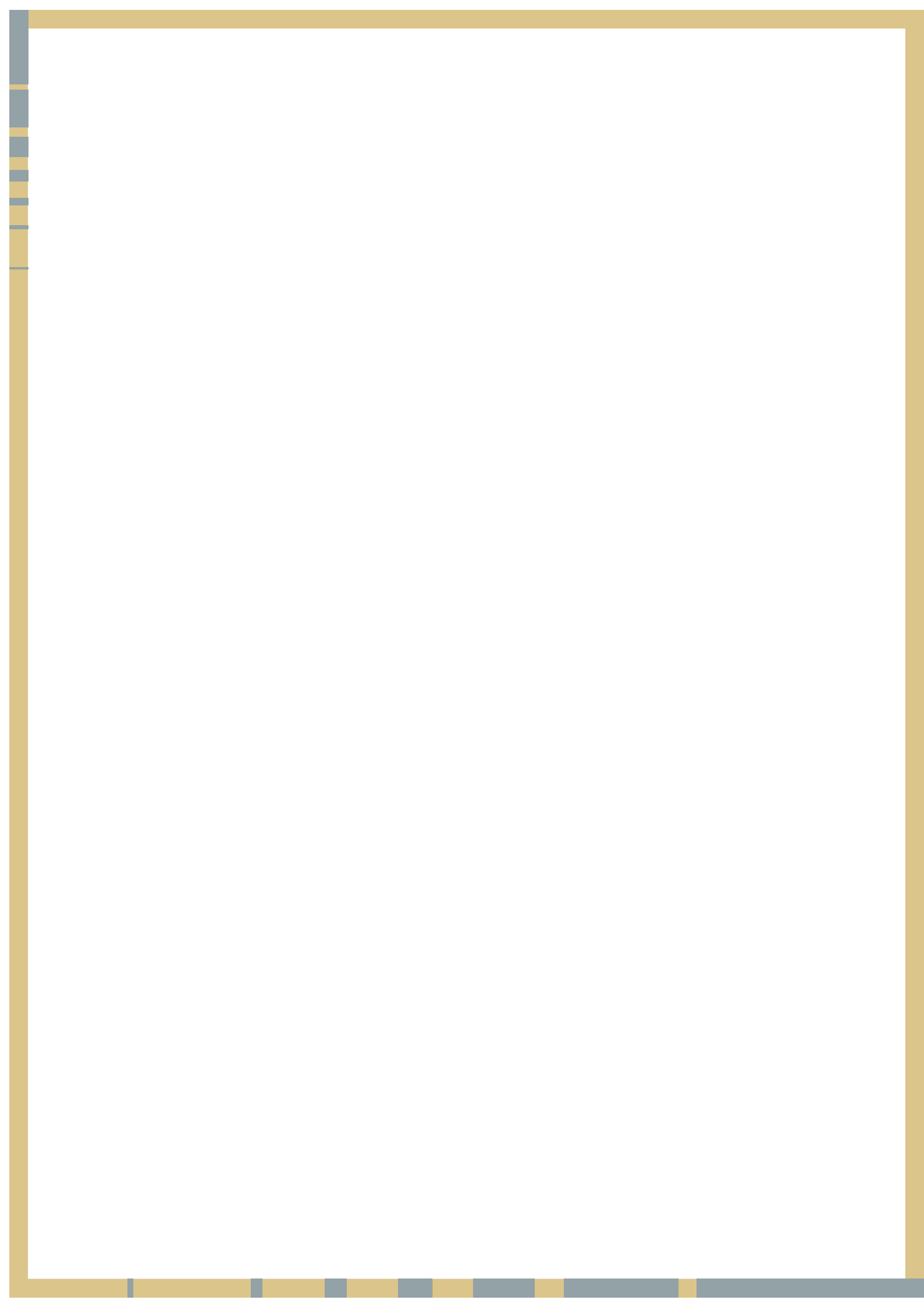
Pour les communes proches de Castelnaudary, il semble nécessaire d'uniformiser, au moins sur certaines limites (Villeneuve-la-Comptal/Castelnaudary). Des « synergies » sont sans doute possibles, comme à l'est de Castelnaudary avec St-Martin-Lalande et Lasbordes dont le développement en bande le long d'un axe routier montre l'attraction pour la ville.

Idem pour certains secteurs géographiques (coteaux au-dessus de la plaine par exemple) qui sont parfois placés en zone N (ce qu'ils semblent devoir être) parfois en A, parfois pas considérés (dans les cartes communales).

L'homogénéisation des différents documents permettrait dans un premier temps de « parler la même langue », de faire émerger des enjeux communs ou au moins des groupes d'enjeux (par secteur géographique notamment) puis pourrait déboucher sur la définition d'un projet territorial plus global qui pourrait faire l'objet d'une construction puis d'une gestion commune. Les enjeux fédérateurs existent, notamment géographiques, plus faciles d'accès de prime abord : le Canal du Midi, la Montagne Noire, les collines de la Piège au sud, le lac de la Ganguise au milieu de la CCCLA...



48 // exemple d'homogénéisations potentielles de zones entre PLU





# INTERET DU PLU INTERCOMMUNAL SUR LA CCCLA

Cette étude se finira par une réflexion prospective sur les modalités de faire de la planification en contexte périurbain distant, en ayant la volonté d'assumer cette appartenance à un interterritoire tel que défini dans la première partie. Sans rentrer dans les modalités précises de son éventuelle mise en œuvre sur la CCCLA (qui n'en a pas la compétence), on verra que le PLU intercommunal, évolution logique des POS et PLU, pourrait apporter des réponses intéressantes aux enjeux périurbains de ce territoire mais aussi à ses particularités.

## 1. LA COOPERATION POUR FAIRE DE LA PLANIFICATION EN CONTEXTE INTERTERRITORIAL

Pour tenter de répondre aux faiblesses des documents d'urbanisme actuels sur un territoire qu'on qualifiera de tiers-espace, il semble important de revenir sur la question du territoire et de sa gouvernance. En effet, la planification n'a de sens que sur un territoire donné et le contexte français donne aux collectivités la tâche de gérer cette planification, en fonction de leurs compétences. Et partant d'un territoire donné, les notions de limites, de partage, de niveau de décision, d'autonomie sur cet espace habité sont au cœur des grands enjeux de son aménagement et donc de sa planification : gouvernance, statuts et nombre des collectivités, financements... Si la question de la gouvernance des territoires reste une question épineuse (Cf. les dernières élections municipales sur la CCCLA où certaines communes ont vu fleurir des listes d'opposition suite aux fusions de cantons ou d'intercommunalités...), on va voir qu'une réflexion, même rapide sur la décentralisation permettra d'esquisser des critiques sur le but et les moyens donnés à la décentralisation et de voir que les territoires tiers-espace sont au beau milieu des différentes structures de gouvernance des territoires. Ainsi les critiques « classiques » sur la multiplication des échelons (le millefeuille territorial) amènent à penser qu'au-delà de réfléchir sur les structures, ce sont sur leurs relations qu'ils conviendraient d'agir.

### a. Historique rapide de la gouvernance

La décentralisation commence, dans ses grands principes, à la Révolution puisque c'est là que sont créés deux des grandes collectivités locales encore existantes, la commune et le département. Et ce même si cette création n'est pas vraiment un acte de décentralisation puisque la création des départements correspond justement à une volonté étatique de gérer le territoire : les départements sont une délégation administrative de l'état. Ce mouvement est d'ailleurs ensuite renforcé par Napoléon Bonaparte qui crée également les Préfets et les maires (nommés à l'époque par l'Etat). C'est à la fin du XIXème siècle que se fonde le fonctionnement des communes (Grande Charte Municipale de 1884) qui perdure peu ou prou jusqu'à aujourd'hui : les communes devenues une véritable collectivité décentralisée, gèrent leurs affaires communales via leur conseil municipal. Jusque-là, le principal frein à une décentralisation est la crainte de donner trop de pouvoir à des forces locales : jusque dans les années 80, le Préfet est le chef de l'exécutif du département...

En 1981, l'acte I de la Décentralisation crée véritablement les collectivités territoriales en supprimant la tutelle de l'Etat et en transférant l'exécutif aux conseils général et régional. L'acte II de 2004 consacre notamment cette décentralisation en l'inscrivant dans la constitution. Mais si l'acte I montrait une volonté assez nette de changement, l'acte II marque déjà un essoufflement : les lois de 2004 devaient permettre (déjà) de redistribuer les pouvoirs entre Etat et les niveaux territoriaux, ce qui n'a pas été fait,

ou pas entièrement, montrant déjà une difficulté pour l'Etat de se décentraliser, du point de vue de son fonctionnement (les collectivités et leurs compétences) mais aussi face aux « nouveaux » pouvoirs qu'il a créés...

L'acte III entrepris avec la loi du 16 décembre 2010 avait quant à lui dans ses principaux objectifs la réduction du coût de gestion de ces collectivités, en lien évident avec les enjeux récents d'économies de fonctionnement de l'Etat. La réduction du nombre de collectivités et la simplification du fameux « millefeuilles territorial » en découlait. En s'attaquant à la clause générale de compétence (avec la volonté de la supprimer), à la rationalisation de la carte territoriale (avec obligation d'adhérer à un EPCI) et en instaurant les élections au suffrage universel pour les délégués communautaires, cet acte III vise à une réforme profonde des collectivités. La loi MAPTAM de 2013 reprend les enjeux de cette loi mais le changement de majorité de 2012 fait que les réponses aux mêmes enjeux sont différentes... La clause générale de compétence n'est plus remise en cause, le conseiller territorial est supprimé ; les métropoles et pôles métropolitains créés en 2010 sont par contre conservés.

## **b. De la nécessité de développer les connectivités territoriales**

A force de ne pas avoir le courage de décider, l'Etat se voit contraint à une fuite en avant qui empile les structures sans en supprimer (et qu'au lieu de simplifier les collectivités, on les multiplie) et sans inciter fortement au changement. Une sorte de non-décision qui incite les collectivités à se débrouiller autrement et qui entraîne une concurrence entre les différents échelons.

Les lobbies aux différents niveaux territoriaux et la difficulté réelle de réformer un système font que ces échelons s'ajoutent sans que rien ne soit vraiment imposé (le principe de libre administration des collectivités oblige également à faire confiance au volontariat pour les adhésions à telle ou telle structure de coopération, ce qui pourrait être vu comme un frein au changement). Du coup, arrive tout ce que veut éviter la décentralisation : empilement des structures, enchevêtrement des compétences, financements croisés (et gaspillages). Ces non-décisions obligent également à créer de nombreuses instances d'arbitrage (Haut Conseil des Territoires, Conférences Territoriales de l'Action Publique...).

D'un point de vue pratique, la coopération entre collectivités, initialement faite sur une problématique précise (eau, déchets...), parfois de manière simplement associative, s'est à la longue transformée en coopération de projet. C'est donc dans les faits que les intercommunalités prennent le pas sur les communes, d'autant que leurs conseillers sont maintenant élus et que leurs compétences vont en augmentant (en lien aussi avec des préoccupations budgétaires pour les communes : la révision des documents d'urbanisme de la CCCLA a d'ailleurs fait l'objet d'un groupement de commande pour mutualiser les coûts...). Elles restent pourtant des EPCI et pas des collectivités locales comme communes, départements et régions. Tout est mis en œuvre pour passer aux intercommunalités (diminution de l'importance des syndicats, mise en place de seuils et de cartes pour les intercommunalités, facilités de créations, fiscalité unique, mutualisation de services avec les communes...), tout sauf leur accorder un statut de collectivité et la clause générale de compétence qui irait avec et qui signifierait effectivement leur « suprématie » sur les communes... On veut faire de l'intercommunalité le nouvel échelon local sans en avoir l'air et sans lui en donner les moyens réels. A ce propos, l'élection récente des conseillers communautaires montre cette dualité puisque cette élection « communautaire » reste assujettie aux élections municipales. La Loi ALUR a quand même entériné l'échelon intercommunal dans les textes puisque le PLU intercommunal est théoriquement la règle concernant la planification, qui s'articule par conséquent plus logiquement avec les échelles de vie des territoires.

Car un des enjeux actuels semble être celui de l'échelle (et donc des échelons) : la taille optimale des collectivités est un sujet récurrent depuis 1971 et la loi Marcellin sur la fusion des communes... Ce sujet revient régulièrement (départements, fusion récente des régions...). L'agrandissement permettrait aux

collectivités de mieux fonctionner (économie d'échelle, meilleure résistance à la concurrence d'autres collectivités, etc.). Il semble clair que la commune, cellule de base historique du territoire, avait le plus de légitimité à l'époque de sa création, à la Révolution, puisqu'elle était un bassin de vie logique, adaptée aux échelles de l'époque (déplacements notamment). Mais elle apparaît aujourd'hui trop petite : la vie a changé et le bassin de vie aussi. Les échelles spatiale (migrations) et temporelle (désynchronisation) se sont distendues faisant par exemple qu'on n'habite pas forcément là où on travaille. C'est d'autant plus vrai dans des zones périurbaines où les migrations journalières sont importantes. Mais cet enjeu de la taille des échelons n'est peut-être finalement pas le meilleur angle d'attaque en termes d'efficacité, surtout face aux nombreuses réticences, parfois trop fortes, des différents échelons, notamment l'échelon communal. Cette question de l'échelle pousse par ailleurs à toujours créer de nouvelles structures (créations, fusions, etc.) sans pouvoir supprimer les anciennes.

Il vaudrait donc mieux parler, plutôt que d'aménagement, de « management » du territoire, si on entend par management « la *conduite de l'action collective au sein d'une organisation, afin d'assurer son efficience ou son efficacité* »<sup>25</sup>. En effet, à l'inter-territoire tel que décrit dans la première partie, devrait répondre une véritable organisation inter-territoriale où ce n'est plus la structure des niveaux territoriaux qui comptent mais leurs relations, leurs liens. Tout l'enjeu de l'aménagement et de la planification est alors l'efficacité de l'articulation entre les collectivités, des sortes de connectivités territoriales. En reprenant l'exemple de la dichotomie travail/habitat, ne pourrait-on pas imaginer de voter aussi à l'endroit où l'on travaille en plus de celui où l'on réside (avec un système de proportionnalité entre les deux... ?). C'est finalement dans les faits un peu ce qui se passe avec les systèmes de « gouvernance » ou « d'inter-territorialité », qui sont plus des ajustements aux dysfonctionnements que des systèmes réellement organisés.

C'est donc plutôt une organisation fonctionnelle, procédurale qui pourrait permettre d'arriver aux buts recherchés par la planification (faciliter l'évolution des territoires). Elle aurait également l'avantage de coller au plus près aux fonctionnements sociétaux. On retrouve cet aspect fonctionnel dans la notion d'économie résidentielle. De telles organisations pourraient plus facilement supporter et s'adapter à des systèmes productivo-résidentiels où les flux et leur coordination sont essentiels pour permettre le développement et la performance des territoires. Cela permettrait enfin de penser plus en termes de complémentarité que de concurrence.

Sur les bases territoriales actuelles, c'est donc le réseau, l'accès, le flux qu'il faut développer puisque c'est l'effet de la coopération entre collectivités qui est recherché et pas la structure en elle-même avec ses conséquences/compétences. On revient ainsi à ce qui a été le début des intercommunalités : une coopération pour un objectif précis et commun. Métropoles et intercommunalités ont d'ailleurs cette dimension de projet et sont déjà plus fonctionnels que les communes et les départements, plus administratifs. Le lien fonctionnel, plus faible que dans une coopération structurelle, permet d'éviter les inconvénients d'être rattaché à une structure et permet les retours en arrière et les associations d'opportunité, au gré des projets et des nécessités, comme une territorialité de faible pensée... Cette organisation permettrait également de répondre plus directement aux volontés des habitants, et ce de manière peut-être plus réactive : un PLU refait tous les 10 ans est-il à même de prévoir et de corriger des évolutions, mal ou pas prévues ? En partant de ce type de système, le PLU partirait donc plutôt de la réalité, du bas, dans une dynamique bottom-up.

---

25 > <https://fr.wikipedia.org/wiki/Management>, consulté le 24/06/2015

## 2. LE PLU INTERCOMMUNAL COMME REPONSE POTENTIELLE

Sur la CCCLA, la dichotomie entre les communes situées au bord de l'A61 et les autres, ou entre celles proches de Toulouse et les plus éloignées, a montré qu'une évolution à deux vitesses étaient possibles et que cette évolution devait être évitée. En lien avec, d'une part les politiques de planification, et d'autre part la nécessité pour les communes d'unir leurs forces et de travailler ensemble, l'étude a choisi ici de montrer comment le PLU intercommunal pouvait synthétiser des réponses aux enjeux et problématiques de planification territoriale de la CCCLA.

La loi d'orientation foncière de 1967 institue la commune comme responsable de l'urbanisme au travers des POS. C'est la loi SRU de 2000 qui introduit les PLU et même si ceux-ci restent encore communaux, quelques PLU intercommunaux apparaissent à cette époque. La loi Grenelle II de 2010 fait encore évoluer le PLU vers le PLU intercommunal : *« Le plan local d'urbanisme est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de l'établissement public de coopération intercommunale lorsqu'il est doté de la compétence en matière de plan local d'urbanisme, en collaboration avec les communes membres. (...) Dans les autres cas, le plan local d'urbanisme est élaboré à l'initiative et sous la responsabilité de la commune, le cas échéant en collaboration avec l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elle est membre »*<sup>26</sup>.

Le ministère du Logement, de l'Égalité des Territoires et de la Ruralité reconnaît que *« la réalité du fonctionnement et de l'organisation des territoires fait de l'intercommunalité l'échelle la plus pertinente pour coordonner les politiques d'urbanisme, d'habitat et de déplacements (...). L'intercommunalité (...) est l'échelle qui permet une mutualisation des moyens et des compétences et exprime la solidarité entre les territoires »*<sup>27</sup>. Ainsi la loi ALUR instaure que le transfert de la compétence aux communautés de communes sera effectif 3 ans après la publication de la loi, sauf si un quart des communes représentant 20% de la population s'y oppose.

Plusieurs motivations semblent possibles pour passer à un PLU intercommunal sur la CCCLA, au-delà des craintes et freins naturels à ce changement d'échelle.

Sur la CCCLA, la fusion récente des 4 communautés de communes n'a pour l'instant pas été dépassée au travers d'une pratique de travail et encore moins d'un projet intercommunal partagé. Le fait de ne pas inclure la compétence petite enfance dans les compétences de la CCCLA est un signe de cette non-maturité du travail en commun. Le PLU intercommunal pourrait être une occasion (pas forcément la plus simple pour commencer...) de mettre en place ce travail commun. La mutualisation de commande pour la révision d'une vingtaine de PLU sur l'ensemble des 43 communes est un premier pas mais la pratique commune ne doit pas être à deux vitesses... Certaines communes avaient quasiment franchi le pas lors de l'élaboration du précédent PLU puisque sur l'ancienne communauté de communes Hers et Ganguise (aujourd'hui fusionnée), 16 communes avaient décidé de l'élaboration d'un diagnostic et PADD commun, décliné ensuite pour chaque commune (focus sur chaque commune), puis adapté en PLU pour chacune. Au-delà de la forme commune du document, plus simple à mettre en relation avec les PLU voisins, les enjeux retenus étaient les mêmes et les solutions apportées étaient également communes, en tenant compte des spécificités des communes.

L'étude a tenté de montrer que si le SCOT pouvait être scindé en deux parties distinctes malgré la bannière commune de Lauragais, la CCCLA a par contre des enjeux largement partagés entre les différentes communes : importance de Castelnaudary, pratiques périurbaines plus que latentes, enjeux qualitatifs pour les extensions de village, nécessité de mutualiser les moyens... D'autres enjeux, plus

26 > Article L 123-6 du Code de l'Urbanisme

27 > <http://www.territoires.gouv.fr/plan-local-d-urbanisme-intercommunal-plui-et-plan-local-d-urbanisme-plu>  
consulté le 24/06/2015

généraux et mis en avant par le SCOT (développement économique, politique de transports) pourraient aussi être le socle de réflexions communes, à l'échelle communautaire. Une étude du CERTU de 2011 rappelle, sur la base de l'examen de plusieurs PLU intercommunaux, que « *pour les communautés de petite taille (petites intercommunalités périurbaines ou rurales), en dépit d'une persistance de la référence à l'échelon communal, le recours au PLUi peut constituer une bonne réponse aux enjeux « exogènes » de périurbanisation ou de rurbanisation auxquelles elles sont confrontées, en périphérie de grandes agglomérations* »<sup>28</sup>. Une autre évolution récente va également accélérer l'émergence de problématiques communes : le désengagement de l'Etat pour l'instruction du droit des sols va faire remonter au même endroit des demandes qui étaient pour l'instant éparpillées et pas forcément mises en commun entre les différentes communes. L'aspect qualitatif des nouvelles constructions ou des rénovations apparaîtra certainement comme un enjeu très largement partagé sur les 43 communes de la CCCLA.

On a vu aussi que le SCOT semblait peu opérationnel dans ses préconisations. Le PLU, via des orientations d'aménagement précises, pourrait être le levier assurant la mise en pratique des différentes recommandations du SCOT. D'ailleurs, le fait que la CCCLA ait la compétence pour élaborer, suivre et réviser le SCOT, sans pour autant avoir une planification intercommunale est une contradiction totale. L'intercommunalité réfléchit à des orientations communes sans pouvoir les mettre en place sur son territoire...

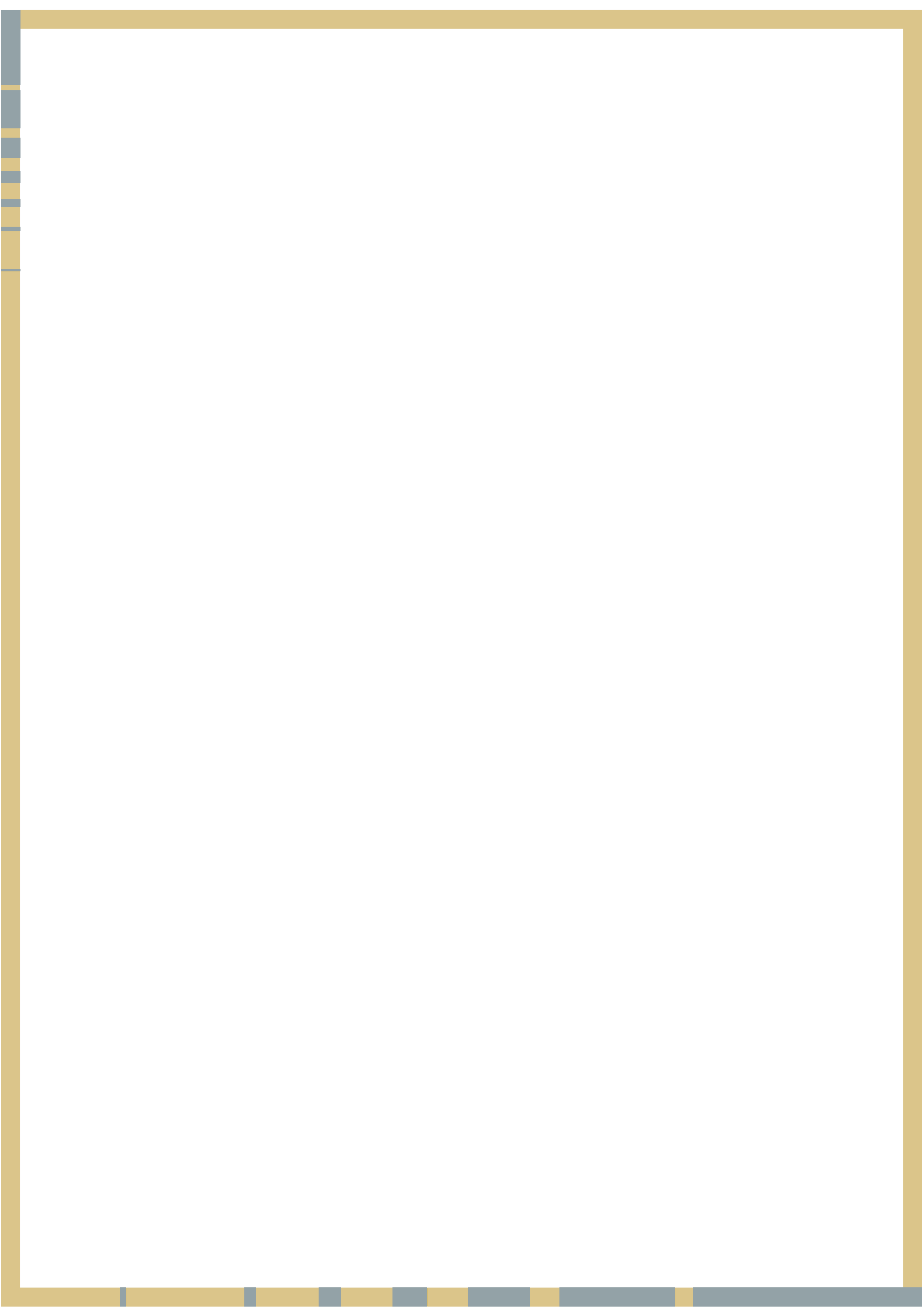
Le fait d'adopter une planification intercommunale permettrait également, dans la mise en pratique, une meilleure efficacité concernant la qualité des extensions par exemple ou la mise en œuvre de la compétence de développement économique au niveau intercommunal. Pour mémoire, la CCCLA a compétence pour la création et la réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire. Si ces zones doivent être intercommunales, il serait plus logique que la planification le soit aussi, ne serait-ce que pour prévoir leur localisation physique... Il en va de même pour la compétence concernant la constitution de réserves foncières nécessaires à l'exercice des compétences de la communauté de communes. Tout se passe comme si la CCCLA ne pouvait franchir le cap de la réalisation des ambitions affichées dans ses compétences.

Les modifications apportées par la loi ALUR au PLU font également que le document sera plus complexe à élaborer : afin de lutter contre l'étalement urbain, la consommation de l'espace doit être plus finement évaluée, dans le passé (10 ans avant l'élaboration du document) et dans le futur, avec des évaluations de la capacité d'extension et de mutation des espaces bâtis. L'urbanisation est ainsi plus contrainte (nécessité de révision si les zones ouvertes à l'urbanisation n'ont pas été utilisées, justification de l'ouverture à urbaniser). Au final, la mise en place d'une ingénierie dédiée sur le territoire permettrait de répondre à cette complexification des procédures autant qu'à développer un projet cohérent. La commande à des prestataires extérieurs impliquent des délais de réalisation plus longs et une possibilité de suivi réduite par rapport à ce que serait un suivi régulier, en interne à la CCCLA.

L'émergence d'une réflexion commune autour de 43 communes donnerait également une force inédite au territoire ouest audois dans le cadre des réflexions du SCOT. D'autres thématiques sont aussi des thématiques à échelle intercommunale (voire plus) comme la gestion des espaces naturels et agricoles ou la réflexion autour de l'économie résidentielle. Le changement d'échelle de vie des habitants est également un argument fort pour aller dans le sens d'une planification intercommunale : on a vu qu'une grande partie des habitants de la CCCLA travaille à Castelnau-d'Aud, sans forcément y habiter... De la même manière qu'on pourrait voter dans la ville où l'on travaille, on peut facilement concevoir qu'un travailleur soit intéressé par le devenir de la ville où il se rend tous les jours et passe pratiquement la moitié de sa journée...

28 > Plans locaux d'urbanisme intercommunaux. Retours d'expériences, des pistes pour demain. CERTU, 2011, p24





## CONCLUSION

Il est avéré que le territoire de la CCCLA ne fait pas partie d'un territoire urbain (il n'en a pas la compacité, ni les services associés) mais il n'est plus guère un territoire rural (bon nombre d'habitants travaillent en dehors de leur communes, les déplacements sont nombreux). C'est le sens de la première partie de cette étude qui cherchait à montrer que ce type de territoire, ni urbain, ni rural périurbain, peut être considéré comme un territoire à part entière, un tiers-territoire, avec ses faiblesses et ses atouts. Les faiblesses sont connues et concernent dans des proportions différentes, la majorité des territoires périurbains : l'étalement urbain que ces territoires engendrent, les déplacements qu'ils impliquent, la concurrence avec l'espace rural, les piètres qualités architecturales de ces espaces, les conséquences sociales sont les plus fréquentes de ces critiques. Mais elles masquent largement les avantages que pourraient avoir ces territoires : espace disponible, attractivité encore forte sans conséquences importantes sur le foncier (en matière de prix notamment), cadre de vie et environnement relativement préservé... A ces nouveaux espaces pourraient correspondre une nouvelle manière de faire du projet territorial, en lien avec les attentes des populations : participation, etc. L'étude en a présenté deux, théoriques mais largement adaptées à ces territoires : d'une part, celle de Martin Vanier, sur la notion de tiers-territoire et d'interterritoire, et d'autre part, celle de Olivier Piron, sur l'urbanisme de la vie privée.

De leur meilleure prise en considération dépendra en partie le devenir de ces territoires périurbains : ils pourraient ainsi (selon Martin Vanier) directement disparaître (soit par victoire des théories anti-périurbaines, soit par nécessité de ressources et d'espaces de production) ou acquérir de nouveaux statuts (diffusion totale du modèle périurbain, espace privilégié, interterritoire).

A la question initiale de savoir si la CCCLA était un territoire périurbain, la deuxième partie de cette étude et l'examen de certains critères (habituellement appliqués pour décrire le périurbain) permettent de répondre assez clairement que oui. Sans rentrer dans l'examen des causes précises du phénomène et en se focalisant sur les conséquences visibles, tout porte à croire que l'extension toulousaine entraîne une poussée de l'urbanisation vers le sud-est. Les données statistiques montrent que ce qui se passe actuellement sur au moins une partie de la CCCLA s'est déjà passé sur d'autres territoires aujourd'hui clairement périurbains. La question est de savoir vers quoi ils vont évoluer, suivant les évolutions politiques, climatiques, etc. Ces évolutions et leurs descriptions peuvent être discutées : la pertinence des critères considérés, leur validité font partie de ces limites car elles sont issues d'une distinction très tranchée entre ville et campagne, urbain et rural. Au-delà de la pertinence des paramètres choisis pour décrire le territoire, l'étude a montré que, malgré des caractéristiques clairement périurbaines, la CCCLA conservait des atouts non négligeables (emplois encore importants sur Castelnau-d'Aud) non directement dépendant de l'agglomération toulousaine, allant dans le sens de la dualité des interterritoires et de leurs spécificités en termes de développement.

Cela incite à reconnaître ces territoires pour ce qu'ils sont vraiment et à sortir de la dichotomie urbain/rural en acceptant les inconvénients et en utilisant leurs avantages. Cela rompt également avec un discours actuel mais critiqué sur le périurbain qui condamne ces espaces à des perspectives soit urbaines soit rurales. Les discours sur la ville compacte et la limitation de l'étalement urbain pourraient empêcher ces territoires d'évoluer. Si certaines dérives et conséquences (transports par exemple) doivent nécessairement être contrôlées, cela ne doit pas empêcher ces territoires d'accueillir de la population. Car si cet accueil n'est plus possible, les conséquences seraient sans doute toute aussi problématiques pour ces territoires (dépeuplement, vacances des logements, perte des services...) que pour les espaces urbains environnants (demande de logements plus importantes, emplois, etc...). Il faut donc changer de regard sur ces territoires et arrêter de les regarder « de travers » et de considérer que si ces territoires se développent, c'est aussi que la demande est là. Et quelle que soit la force de cette

demande (en diminution ou non), ce changement de regard implique un changement de lecture de l'urbanisme et le passage de politiques top-down à des modes de fonctionnement bottom-up où le retour et les demandes des usagers doivent guider, et seulement guider, les décisions.

Quelle que soit la définition du périurbain que l'on adopte, on ne peut que constater que les différentes manières de l'aborder du point de vue de la planification ne parviennent pas à réaliser ce qu'elles souhaitent mettre en œuvre. La lutte contre l'étalement urbain n'a ainsi produit aucun effet notable depuis quarante ans. Comme si les outils pour planifier le rural ou l'urbain ne convenaient pas à l'inter-territoire périurbain. La suite de l'étude s'intéresse à ces éléments de planification pour voir en quoi ils seraient adaptés ou non à la gestion en contexte interterritorial.

La troisième partie montre que le SCOT encadrant la planification de la CCCLA, à l'échelle du Lauragais, restait, dans une certaine mesure, cantonné à la vision urbain/rural du territoire, sans pour autant refuser l'appartenance au périurbain (le « *périurbain à dominante rurale* »). Ce périurbain apparaît plus dans le SCOT comme un problème à résoudre qu'une réelle identité, comme l'est celle du Lauragais. Ce problème se voit aussi dans la vision assez ambiguë du SCOT qui souhaite tout à la fois profiter de la proximité toulousaine mais développer son autonomie tout en gardant son identité lauragaise, signe d'un périurbain mal assumé. Il serait plus facile d'utiliser le périurbain comme élément identitaire, ce qui empêcherait de développer un discours parfois contradictoire en termes d'enjeux : la lutte contre certaines caractéristiques du périurbain pourrait même mettre en danger ce périurbain en brisant son dynamisme. Il en va de même pour les exigences nationales qui s'appliquent à ces territoires et qui vont contre ce que souhaitent les populations et menacent finalement la pérennité de ces territoires périurbains : la densité souhaitée alors que les populations souhaitent de la maison individuelle, de l'emploi sur place alors que les populations travaillent à l'extérieur, la préservation des espaces agricoles alors que ces territoires sont en croissance...

Sur les questions de gouvernance des espaces périurbains, le SCOT est scindé en deux zones, une à l'ouest, sous forte influence toulousaine, et une autre à l'est, moins soumise à cette influence et sur laquelle Castelnaudary conserve son influence. Il y a matière à discussion en termes de cohérence territoriale puisque, s'il est évident qu'un découpage n'est jamais idéal, celui-ci est à même de créer un développement à deux vitesses, avec des caractéristiques bien différentes entre la partie ouest du territoire et la partie est : les demandes de services liées aux évolutions de population, les évolutions de population, etc. Le raisonnement en pôles et bassins de vie va aussi dans ce sens, avec des répartitions, selon la catégorie de pôles, pour l'accueil de la population, les logements, etc.

Les évolutions de la population par rapport aux prévisions du SCOT pointent le fait que des choix ambitieux à l'époque de l'élaboration du SCOT ont été faits en termes d'accueil de population (et donc de logements et d'emplois). Ces choix s'avèrent peu suivis de faits, au moins pour la partie est, sur laquelle se situe la CCCLA. En effet, si certaines communes ont dépassé leurs prévisions, en lien avec leur proximité toulousaine, bon nombre des autres se situent en-dessous des estimations faites. Au-delà des ajustements forcément nécessaires, ces différences doivent alerter sur la fragilité des territoires périurbains, largement soumis aux influences extérieures et dont l'évolution positive n'est pas un fait acquis...

On voit donc bien que le SCOT n'a pas forcément pris la mesure des enjeux d'un territoire considéré comme périurbain : en restant dans une vision classique de cet espace (urbain contre rural), il ne répond pas forcément à ses évolutions actuelles et futures, voire empêche certaines évolutions. Ce document n'est donc clairement pas dans la perspective d'envisager ces espaces comme des territoires à part entière.

A la suite de cette évaluation de la planification « supérieure » du SCOT, l'étude s'est penchée sur les documents « inférieurs ». Il apparaît que la CCCLA se retrouve composée de tous les documents de planification possibles : RNU, carte communale, POS et PLU. Du point de vue graphique, on obtient une mosaïque de plans, sans réelle cohérence, reflet des commandes groupées qui avaient pu se faire sur les quatre communautés de communes avant la fusion de janvier 2013. Les PLU de trois communes ont été étudiés : Salles-sur-l'Hers, Villeneuve-la-Comptal et Labécède-Lauragais, placées dans trois secteurs différents du territoire. Sur ces trois communes, le constat est assez amer puisque il faut bien reconnaître que les ambitions, plus ou moins grandes, affichées par le PLU, sont souvent déçues, quantitativement ou qualitativement. Ces communes parviennent à accueillir de nouvelles populations mais les conditions de cet accueil sont problématiques par rapport aux exigences que tous les PLU se fixent concernant la préservation du cadre de vie et de l'environnement. Qualitativement, cet accueil est également problématique puisque malgré des exigences placées dans le SCOT et dans le PLU (logiques d'implantations, matériaux par exemple), les nouvelles constructions, à de rares exceptions, présentent les mêmes défauts qu'ailleurs avec une banalisation des espaces et une hypothèque de plus en plus forte du capital « paysage et cadre de vie ». Cela semble inquiétant pour des communes qui, sans services particuliers ou emplois spécifiques, basent leur attractivité sur ce capital.

Au-delà de l'hétérogénéité des documents entre eux, le manque de projet est assez évident et logique, une petite commune n'ayant pas forcément la nécessité ou l'envie de réfléchir à long terme. La mise en perspective des enjeux avec d'autres communes montrent par contre que des dynamiques similaires se dégagent et pourraient faire l'objet d'une planification. Cette nécessaire mise en perspective peut également se traduire cartographiquement puisque deux PLU voisins n'ont pas forcément les mêmes zonages et les mêmes vues sur des secteurs pourtant adjacents : la continuité d'une zone classée en espace naturel dans une commune peut très bien se faire par une zone à urbaniser sur la commune voisine... Une certaine uniformisation semble indispensable pour envisager une planification efficace à l'échelle de la CCCLA.

Ces différentes analyses débouchent sur l'intérêt d'une planification intercommunale (PLU intercommunal) à la fois dans un contexte périurbain (pris sous l'angle de l'inter-territoire) et face à la spécificité du territoire. Un historique rapide de la décentralisation et une réflexion rapide sur l'emboîtement des échelons territoriaux conduit à penser qu'il serait préférable de réfléchir en termes de connectivités territoriales et de management territorial : à l'empilement des structures répondrait la mise en relation, sur un sujet particulier, de ces structures. La mise en réseau fonctionnelle devient prépondérante par rapport à la structure elle-même.

Dans cette optique, et sans rentrer dans le détail de la mise en œuvre d'un tel outil, le PLU intercommunal répondrait à plusieurs des manques qui ont été pointés tout au long de l'étude, d'autant que la fusion récente des communautés de communes appelle à l'élaboration de projets communs, pour dépasser le simple agrégat de structures. La révision des documents d'urbanisme via un groupement de commande n'a pas remporté l'adhésion de la majorité des communes, signe que des habitudes de travail font encore défaut. Du point de vue de la périurbanité du territoire, le PLU intercommunal, outil encore peu utilisé au regard du nombre de documents d'urbanisme, pourrait être le signe de l'appropriation de la condition périurbaine et de l'inter-territorialité par les élus, qui assumeraient ainsi cette condition nouvelle via des pratiques de travail renouvelées. La similarité des enjeux entre communes est à même de porter un projet intercommunal face à l'absence de réel projet au niveau communal. Ce projet intercommunal autour de la planification pourrait également être la bonne échelle entre le SCOT, aux enjeux identifiés mais peu déclinés et peu opérationnels à une échelle plus fine, et les PLU, aux préconisations plus opérationnelles (potentiellement mais en pratique, peu utilisées et respectées). Ce PLU intercommunal pourrait ainsi être un test pour essayer de planifier efficacement le développement

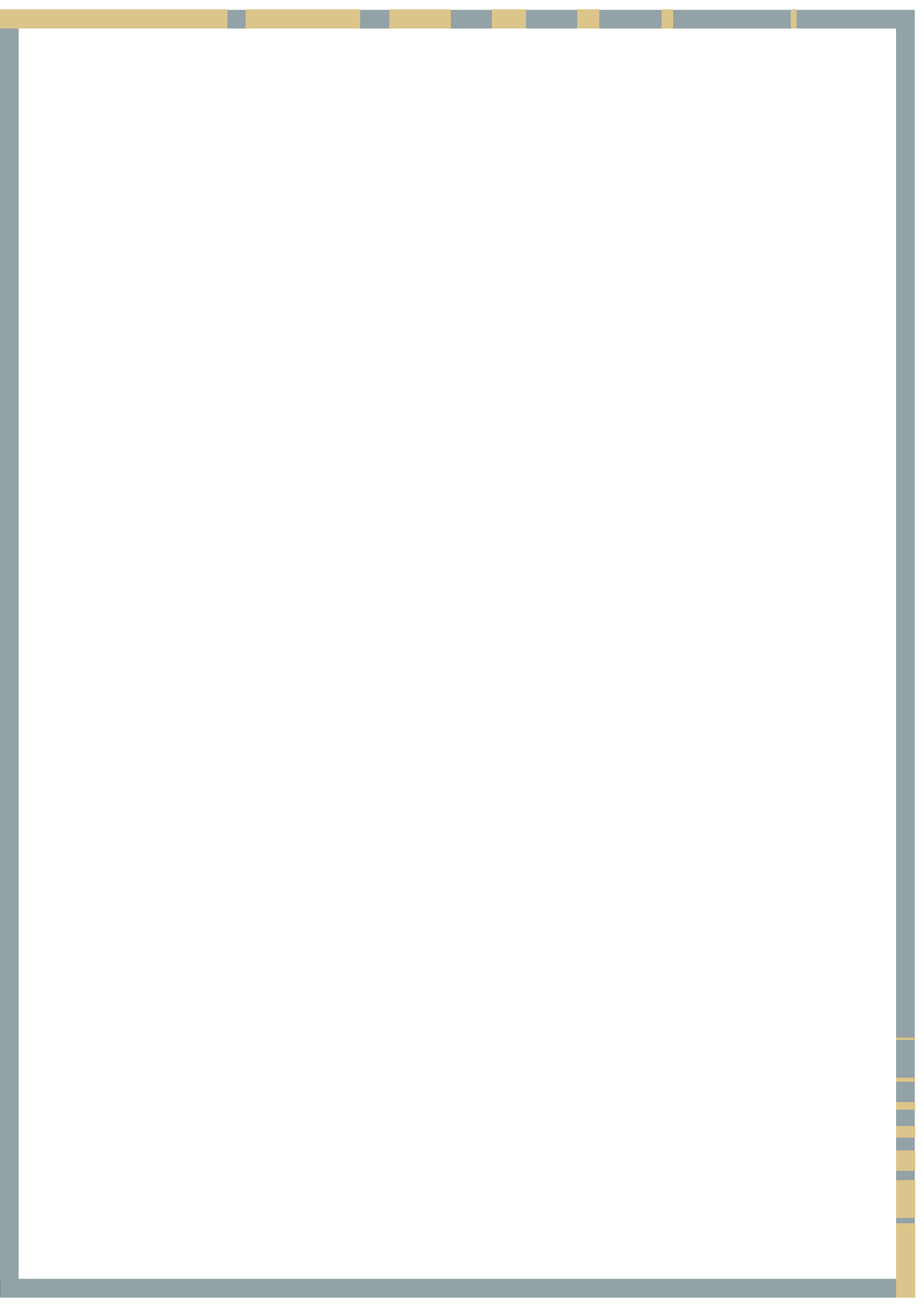


du territoire et éviter les échecs des PLU, qui, malgré des intentions affichées, n'arrivent pas à appliquer ces intentions. La mise en œuvre de l'outil supposerait un service dédié pour les diagnostics, suivis, adaptations du document au fil de l'eau. Les documents étant de plus en plus complexes à élaborer, une réelle expertise, basée sur la connaissance du terrain est sans doute la plus à même de gérer cette planification efficacement. Ce service, assurant la planification en amont, pourrait également en assurer l'application en aval avec la récente modification de condition d'instruction des permis de construire. L'articulation planification/instruction n'étant plus dissociée, le document peut être plus facilement adapté et modifié régulièrement, et être plus opérationnel car réellement collé au terrain, à la réalité des demandes et aux souhaits de la population, répondant d'une certaine manière à l'urbanisme par le bas d'Olivier Piron.

Malgré ses limites, cette étude permet de se rendre compte que, comme dans d'autres domaines, d'autres voies sont possibles et souhaitables. Les certitudes d'un temps doivent être questionnées avec le recul : les évolutions des villes-nouvelles, solutions miracle il y a une cinquantaine d'année, en sont une illustration. Les évolutions des territoires périurbains sont largement incertaines (Martin Vanier en décrit cinq, très différentes), suivant les évolutions sociétales, climatiques, politiques... La CCCLA pourrait sur les bases de cette étude se poser la question de sa planification en lien avec cette problématique périurbaine et tenter sa chance en prenant les devants avec une planification originale, à préciser, sur la base d'une réflexion intercommunale. Une telle prise en main de la planification permettrait d'anticiper les évolutions de ces interterritoires, qu'elles aillent vers un arrêt de la périurbanisation, vers son intensification ou vers des formes intermédiaires ou parallèles... Si certains aspects ne sont clairement pas dans l'air du temps (remise en question de la lutte contre l'étalement urbain par exemple), d'autres sont par contre étudiés et connus. Les études sur l'économie résidentielle, souvent mise en relation avec la problématique périurbaine, montrent que des chemins différents peuvent être pris concernant le développement économique des territoires. Ces réflexions économiques ont d'ailleurs tout intérêt à être intégrées dans une démarche de planification : la mise en place de télétravail (travail sur une autre commune mais vie et économie sur une commune) sur des communes nécessite soit des locaux, soit des réseaux numériques performants, éléments qui sont pris en compte dans des documents de planification.

La CCCLA, et les espaces interterritoriaux en général, pourraient également sortir de cette attitude un peu honteuse de territoire périurbain, caractéristique pour l'instant péjorative, pour l'utiliser et en faire un atout. Ces territoires ne peuvent-ils pas par exemple être une réponse presque immédiate, dans des conditions définies, aux nouveaux enjeux sociétaux : le nombre de contraintes (financières, environnementales, sociales) et de thématiques (concertation, travail, circulation, réseaux,...) font qu'il est finalement plus facile de créer des espaces répondant à ces différentes contraintes sur du neuf, et donc potentiellement sur ces espaces périurbains que dans des villes déjà construites, a fortiori si on y ajoute des contraintes patrimoniales...

Cette considération nouvelle des interterritoires implique par contre une remise en question importante des modes de fonctionnement (gouvernance, échelles) et de pensée (dogmes environnementaux et urbains). C'est finalement une attitude stimulante et positive, qui doit pousser ces habitants et élus à s'approprier le territoire pour y développer leurs propres solutions.



# BIBLIOGRAPHIE

## OUVRAGES

- > **ARLAUD Samuel, JEAN Yves, ROYOU Dominique (coord.)**, *Rural-urbain : Nouveaux liens, nouvelles frontières*, Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2005, 506 p.
- > **CHARMES Eric**, *La ville émietlée. Essai sur la clubbisation de la vie urbaine*, Presses universitaires de France, coll. « La ville en débat », 2011, 288 p.
- > **CHOAY Françoise; MERLIN Pierre**, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, 2ème édition, Presses Universitaires de France, 2010.
- > **DEBEAUMONT Sébastien (coordonnateur général du rapport), BELLIOU Marcel, RICHARD Isabelle, PISSIER Sylvie, GAFFAR Chahoul, FLORÈS Audrey, CHAUMIER Thierry, LABÈQUE Sylvia, ROBIN Guy, SCHMIT Philippe**, *Plans locaux d'urbanisme intercommunaux. Retours d'expériences, des pistes pour demain*. CERTU, 2011, 160p.
- > **PIRON Olivier**, 2014, *L'Urbanisme de la vie privée*. Editions de l'Aube, 2014.
- > **ROUGÉ Lionel, GAY Christophe, LANDRIÈVE Sylvie, LEFRANC-MORIN Anais, NICOLAS Claire (dir.)**, *Réhabiliter le périurbain. Comment vivre et bouger durablement dans ces territoires ?*, Forum vies mobiles, 2013, 144 p.
- > **ROUX Emmanuel ; VANIER Martin**, *La périurbanisation : problématiques et perspectives*. La Documentation Française, 2008.
- > **VANIER Martin**, *Le pouvoir des territoires - Essai sur l'interterritorialité*, Economica, 2008, 200p.

## SITES INTERNET

- > <http://www.territoires.gouv.fr/lutte-contre-l-etalement-urbain>, consulté le 30/05/2015
- > <http://lib.auat-toulouse.org/TabAglo/> consulté le 22/06/2015
- > <https://fr.wikipedia.org/wiki/Management>, consulté le 24/06/2015
- > <http://www.territoires.gouv.fr/plan-local-d-urbanisme-intercommunal-plui-et-plan-local-d-urbanisme-plu> consulté le 24/06/2015
- > <http://www.territoires.gouv.fr/carte-communale>, consulté le 24/06/2015
- > <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/commune-periurbaine.htm>, consulté le 30/05/2015
- > <http://www.adcf.org/urbanisme/Dossier-special-Urbanisme-intercommunal---PLUi-1664.html> consulté le 30/05/2015

## ARTICLES

- > **AYATS Jean-François, BONTRON Jean-Claude, GAUTER Joseph et VOISIN Louis-Marie**, *Economie résidentielle : atout ou contrainte pour les territoires ruraux ?*, Revue POUR, n°199, Février 2009.
- > **BACCAÏNI Brigitte, SÉMÉCURBE François**, *La croissance périurbaine depuis 45 ans, Extension et densification*. 2009. Consulté sur le site de l'INSEE ([http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg\\_id=0&id=2520%C2](http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=0&id=2520%C2)) le 30/05/2015.
- > **OFFNER Jean-Marc**, *La pensée urbaine en panne*, article du 11/08/2014 consulté sur le site des Echos ([http://www.lesechos.fr/11/08/2014/LesEchos/21747-036-ECH\\_la-pensee-urbaine-en-panne.htm#QdSZy2X7XxR5ZFAD.99](http://www.lesechos.fr/11/08/2014/LesEchos/21747-036-ECH_la-pensee-urbaine-en-panne.htm#QdSZy2X7XxR5ZFAD.99)) le 30/05/2015.

## DOCUMENTS DE PLANIFICATION

- > *SCOT Lauragais*, Syndicat mixte du Pays Lauragais, approuvé le 26/11/2012
- > *PLU de Salles sur l'Hers*, Urbane et Citadia, approuvé le 27/02/2009
- > *PLU de Villeneuve-la-Comptal*, Atlas, Conseils & Collectivités, approuvé le 27/02/2009
- > *PLU de Labécède-Lauragais*, Karl PETERSEN, approuvé le 22/05/2012



# TABLE DES ILLUSTRATIONS

01 // Artificialisation des sols au sud-est de Toulouse (entre 1990 et 2006) et sur la CCCLA entre 1990 et 2010.....	12
02 // Exemples de formes périurbaines sur la CCCLA .....	14
03 // Le périurbain doit être considéré comme un espace à part entière.....	18
04 // La Communauté de Communes Castelnaudary-Lauragais Audois.....	22
05 // Les aires urbaines autour de Toulouse en 2005 et 2010.....	24
06 // Evolution de la tâche urbaine toulousaine entre 1968 et 2010.....	25
07 // Artificialisation des sols entre 2000 et 2006 sur le sud-est toulousain .....	26
08 // Evolution de la densité de population entre 1968 et 2009 sur le sud-est toulousain.....	27
09 // Proportions de logements et de maisons pour 1000 habitants en 2011.....	28
10 // Evolution de la concentration des emplois entre 1990 et 2009 sur le sud-est toulousain.....	29
11 // Evolution de la part des cadres entre 1999 et 2009 sur le sud-est toulousain.....	29
12 // Evolution de la part des professions intermédiaires entre 1999 et 2009 sur le sud-est toulousain .....	29
13 // Destination des déplacements domicile-travail sur la CCCLA.....	30
15 // Destination des déplacements domicile-travail (représentant plus de 10 % des déplacements de la commune) sur la CCCLA .....	30
14 // Proportions des déplacements domicile-travail entrants sur la CCCLA en fonction de l'origine du déplacement.....	30
16 // Découpage des SCOT face aux aires urbaines .....	32
17 // Le SCOT par rapport à l'aire urbaine toulousaine .....	34
18 // Bassins de vie sur le SCOT Lauragais.....	34
19 // Les différents SCOT composant l'InterSCOT .....	40
20 // Structuration du territoire choisie par le SCOT Lauragais autour de polarités.....	40
21 // projections de populations/emplois/habitants à 2030 par bassins de vie .....	42
22 // Axe 1 du PADD concernant la préservation et la valorisation des espaces naturels et agricoles.....	42
23 // Spatialisation des grands axes de développement du SCOT Lauragais.....	44
24 // Différences entre population effective en 2011 et les projections faites par le SCOT .....	50
25 // Différences entre le nombre de logements effectif en 2011 et les projections faites par le SCOT .....	50
26 // Les anciennes intercommunalités regroupées dans la CCCLA.....	53
27 // Les différents documents d'urbanisme opposables sur la CCCLA.....	54
28 // Quelques-uns des zonages des documents d'urbanisme des communes de la CCCLA .....	54
29 // Zonage du PLU de Salles-sur-l'Hers .....	57
30 // Evolution spatiale de Salles-sur-l'Hers entre 1948 et 2012.....	58
31 // Lotissement à Salles sur l'Hers, en pleine ligne de crête... ..	59
32 // Les différentes époques d'urbanisation du village .....	59
33 // Evolutions de la population et de la densité de population sur la commune de Salles sur l'Hers.....	60

34 //	Evolution spatiale du village de St-Michel-de-Lanès.....	60
35 //	Lotissement à St-Michel-de-Lanès, complètement déconnecté de l'existant.....	60
36 //	Différentes phases de l'évolution du village .....	61
37 //	Extrait du PADD de Villeneuve-la-Comptal.....	62
39 //	Classement en secteurs de la commune (extrait du PLU).....	63
38 //	Le PLU de Villeneuve-la-Comptal.....	63
40 //	Les objectifs fixés par le PADD en matière d'évolutions démographiques, de densité en logements et de consommation d'espaces .....	63
41 //	Evolution spatiale de Villeneuve-la-Comptal entre 1948 et 2012 .....	64
42 //	Le PLU de Villeneuve-la-Comptal face à celui de Castelnaudary.....	65
43 //	Synthèse du PADD du PLU de la commune.....	67
44 //	Le PLU de Labécède-Lauragais .....	68
45 //	Consommation d'espace entre 2004 et 2010 .....	69
46 //	Evolution spatiale de Labécède-Lauragais entre 1948 et 2012 .....	70
47 //	Les documents d'urbanisme de la CCCLA existants, face aux aires urbaines 2010.....	71
48 //	Exemple d'homogénéisations potentielles de zones entre PLU.....	73

# TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION .....	9
UN AUTRE REGARD SUR LE PERIURBAIN .....	13
1. QUELQUES POINTS DE VUE ACTUELS SUR LE PERIURBAIN .....	13
2. INTERTERRITOIRE ET TIERS ESPACE, DES NOTIONS POUR LA RECONNAISSANCE DU PERIURBAIN .....	18
3. PERIURBANISATION ET PLANIFICATION PAR LE BAS .....	19
LA CCCLA EST-ELLE UN TERRITOIRE PERIURBAIN ? .....	23
1. LA CCCLA, PRESENTATION RAPIDE .....	23
2. L'INEXORABLE EXPANSION TOULOUSAIN .....	25
3. CARACTERISATION PERIURBAINE DE LA CCCLA .....	25
a. Artificialisation des sols .....	26
b. Densité de population .....	27
c. Nombre de logements pour 1000 habitants .....	28
d. Concentration des emplois .....	28
e. CSP, cadres et professions intermédiaires .....	29
f. Déplacements domicile-travail .....	29
g. Gouvernance de ces territoires .....	31
4. LA CCCLA PEUT FINALEMENT ETRE CONSIDEREE COMME UN TERRITOIRE PERIURBAIN .....	33
UN SCOT PERIURBAIN : LE SCOT LAURAGAIS .....	35
1. PRESENTATION GENERALE ET DIAGNOSTIC .....	35
a. Du Pays au SCOT Lauragais .....	35
b. Géographie : le Lauragais en 5 bassins de vie .....	36
c. Logements : vocation résidentielle et étalement .....	37
d. Equipements, services : deux tendances bien marquées .....	37
e. Emploi, économie : un rééquilibrage souhaité mais difficile .....	38
f. Transports et déplacements : fortement périurbains, forcément multimodaux .....	39
2. UNE STRATEGIE CLAIRE MAIS CLASSIQUE ET DEFENSIVE .....	41
a. L'interSCOT .....	41
b. Le PADD et le DOG .....	41
c. Un fonctionnement polarisé .....	41
d. Des objectifs de développement élevés .....	43
e. Une préservation agricole et environnementale évidente .....	43
f. Une volonté d'autonomisation économique .....	45

3. AU FINAL, UNE PERIURBANITE PAS VRAIMENT ASSUMEE .....	47
4. DES EVOLUTIONS RECENTES UN PEU INQUIETANTES.....	49
<b>CCCLA, UNE PLANIFICATION A METTRE A PLAT .....</b>	<b>53</b>
1. UNE PLANIFICATION HÉTÉROCLITE.....	53
a. Une histoire récente mais des compétences très larges .....	53
b. Des documents d'urbanisme hétéroclites.....	55
2. LE PLU DE SALLES-SUR-L'HERS .....	56
a. Présentation.....	56
b. Efficience du PLU.....	57
3. LE PLU DE VILLENEUVE-LA-COMPTAL .....	62
a. Présentation.....	62
b. Efficience du PLU.....	65
4. LE PLU DE LABECEDE-LAURAGAIS.....	67
a. Présentation.....	67
b. Efficience du PLU.....	69
5. DES DOCUMENTS D'URBANISME TROP DISPARATES ET PEU EFFICACES.....	71
<b>INTERET DU PLU INTERCOMMUNAL SUR LA CCCLA.....</b>	<b>75</b>
1. LA COOPERATION POUR FAIRE DE LA PLANIFICATION EN CONTEXTE INTERTERRITORIAL.....	75
a. Historique rapide de la gouvernance.....	75
b. De la nécessité de développer les connectivités territoriales.....	76
2. LE PLU INTERCOMMUNAL COMME REPOSE POTENTIELLE .....	78
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>81</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>86</b>



